

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA NOTION JURIDIQUE
DU
DOMMAGE DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 27 Novembre, à deux heures

PAR

JEAN DEGLAIRE

Président : M. JACQUELIN

*Suffragants : MM. WAHL,
BASDEVANT, } professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT ET C^{le}

ÉDITEURS

19, RUE CUJAS ET 10, RUE VICTOR-COUSIN

1920

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA NOTION JURIDIQUE DU DOMMAGE DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 27 Novembre, à deux heures

PAR

JEAN DEGLAIRE



Président : M. JACQUELIN

Suffragants : MM. WAHL, BASDEVANT, } professeurs.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT ET C^{ie}

ÉDITEURS

19, RUE CUJAS ET 10, RUE VICTOR-COUSIN

1920

BIBLIOGRAPHIE

René Jacquelin. — *Le Droit social et la Réparation des Dommages en Régions envahies.*

Louis Rolland. — *La loi du 17 avril 1919 sur la Réparation des Dommages causés par les faits de la Guerre.*

Maurice Degand. — *La Réparation des Dommages de Guerre.*

André Macaigne. — *Comment être indemnisé des Dommages de Guerre.*

Teitgen et Marin. — *Commentaire pratique de la loi des Dommages de Guerre.*

A. Poidvin. — *Traité-Formulaire des Dommages de Guerre.*

Préfecture de Meurthe-et-Moselle. — *Bulletin départemental de la Reconstitution.*

Bulletin des Régions libérées.

Journal officiel.

PUBLICATIONS DU COMITÉ NATIONAL D'ACTION
POUR LA RÉPARATION INTÉGRALE DES DOMMAGES CAUSÉS
PAR LA GUERRE

Notamment :

Fascicule B. — *Le Principe de la Réparation intégrale des Dommages causés par la Guerre*, par M. Joseph Barthélemy.

Fascicule C. — *Dommages causés par la Guerre aux Personnes, etc.*, par M. L. Rolland.

Fascicule F. — *Le Droit à Réparation intégrale des Dommages de Guerre*, par M. Joseph Barthélemy.

Fascicule G. — *La Réparation des Dommages causés par la Guerre*, par M. F. Larmande.

Fascicule H. — *Du Fondement du Droit à la Réparation intégrale pour les Victimes des Dommages de Guerre*, par M. R. Carré de Malberg.

Fascicule I. — *La Réparation des Dommages de Guerre. Explication théorique*, par M. G. Gavet. — *La Réparation du Préjudice indirect en Droit civil et dans son application aux Dommages de Guerre*, par M. Albert Wahl. — *Réparation du Dommage moral aux personnes par fait de Guerre*, par M. E.-H. Perreau.

Fascicule K. — *Le Droit à la Réparation des Dommages causés par la Guerre. Ses conditions et ses modalités*, par M. Joseph Barthélemy.

Fascicule L. — *La Jurisprudence administrative sur le Dommage direct et matériel et la Question des Dommages de Guerre*, par M. L. Michaud.

Etc..., Etc...

LA NOTION JURIDIQUE DU DOMMAGE DE GUERRE

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

La loi du 11 août 1792 pose solennellement dans son préambule le principe de la réparation par l'État des dommages causés par la guerre à la propriété privée. « L'Assemblée Nationale considérant que, si dans une guerre dont l'objet est la conservation de la liberté, de l'indépendance de la Constitution française, tout citoyen doit à l'État le sacrifice de sa vie et de sa fortune, l'État doit à son tour protéger les citoyens qui se doivent à sa défense.

Voulant donner aux nations étrangères le premier exemple de la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre et qui rend commun à tous les individus du corps social les dommages occasionnés à l'un de ses membres ;

Certaine que tous les habitants des départements frontières trouveront dans la sollicitude fraternelle des représentants de la nation un nouveau motif d'attachement à la patrie et le dévouement à la cause nationale...

L'Assemblée décrète d'urgence et pose le principe de la responsabilité nationale ».

Seuls les citoyens investis d'une fonction publique et les défenseurs de la Patrie toucheront, d'après cette loi, une indemnité. Les autres n'auront qu'un secours. En effet l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 1792 décide qu'il sera accordé des secours et des indemnités aux citoyens qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu par le fait des ennemis extérieurs tout ou partie de leurs biens... Les secours et indemnités seront proportionnés à la fortune qui reste aux citoyens après la dévastation, à leurs besoins, ainsi qu'aux pertes qu'ils auront éprouvées.

Il y a donc ici une différence avec la législation actuelle, basée sur l'idée du droit pour tous les sinistrés de guerre à l'indemnité. Mais la législation révolutionnaire pose le principe de ce qu'on appelle aujourd'hui la « solidarité » sociale. A preuve l'article 1^{er} de la loi des 14-16 août 1793 : « La Convention déclare, au nom de la Nation, qu'elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées de notre part.

Cette législation, dont l'application fut restreinte à cause de la crise financière et de la nécessité des certificats de civisme, est cependant intéressante au point de vue juridique : 1° par le principe de la réparation ; 2° par

la détermination des pertes sujettes à réparation, pertes que les citoyens auront éprouvées ou qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la dépense commune aura causées.

*
* *

Le 5 août 1871, M. Michel, député conservateur, croyait pouvoir dire : « La Convention était d'autant plus large, qu'elle payait fort peu. » Or, seuls les obstacles matériels vinrent empêcher la mise en application des principes qu'elle avait posés ; ces principes n'en restent pas moins certains.

Mais avec le Directoire s'obscurcit, en même temps que les principes et l'esprit démocratiques, la notion du droit à la réparation des dommages de guerre.

En 1795, l'Angleterre, pour ranimer la guerre civile dans nos provinces de l'ouest, débarque sur les côtes de Bretagne un corps de 36.000 émigrés. Ils parviennent à s'emparer du fort de Penthièvre qui commandait la presqu'île de Quiberon. Hoche leur inflige un échec. La loi du 9 germinal an V (31 mars 1797), décide qu'une somme de quinze millions sera prise sur les accessoires ou centimes additionnels de la contribution foncière de l'an V pour subvenir aux *secours* à accorder aux pays et aux citoyens ravagés :

1° Par la grêle, les inondations, incendies ou épizooties ;

2° Par la guerre extérieure ;

3° Par la guerre qui a eu lieu dans les départements de l'Ouest.

Voilà quels sont les dommages sujets à réparation.

En outre, la loi du 10 prairial an V ouvre un crédit de trois millions pour épidémies, grêle, etc. La loi du 19 vendémiaire an VI détermine le mode de distribution des secours et indemnités à accorder à raison des pertes « occasionnées par la guerre, la grêle, les incendies, les inondations, et les épizooties » : un paragraphe spécial est intitulé : secours aux pays ravagés par la guerre.

Ce qui caractérise cette législation au point de vue des principes, c'est que : 1° Elle n'est pas strictement limitée aux dommages de guerre proprement dits ; 2° La réparation a un caractère de secours. Elle semble basée sur une idée de pitié, d'humanité, mais non de stricte justice.

Elle crée une idée, un secours, non une « indemnité » véritable. D'où cette règle : « les citoyens qui seront notoirement reconnus pour jouir d'une aisance telle qu'ils puissent se passer des secours publiés pour réparer leurs pertes seront rejetés, s'ils se présentaient pour obtenir des secours qui ne sont destinés qu'aux personnes réduites à la détresse par la garantie des pertes qu'elles ont faites comparativement à leur fortune. »

*
* *

Un décret du 5 prairial an XII (25 mai 1804) met à la

disposition du Ministre de l'Intérieur « sur le fonds de réserve de l'exercice an XII une somme de 44.345 francs 10 centimes », pour être employée à accorder des indemnités aux habitants des départements du Pas-de-Calais, de la Seine-Inférieure, de la Manche et des Côtes-du-Nord, qui ont éprouvé des pertes du fait de l'ennemi.

Comme le remarque M. Joseph-Barthélemy, « le régime impérial se caractérisait par le développement des droits de l'État contre les citoyens, plutôt que par la reconnaissance des droits de citoyens contre l'État ». Et la loi de finances des 23-24 septembre 1814 revint formellement à la notion de secours : « Dans les départements qui ont été occupés par les troupes alliées, les pertes dûment constatées seront prises en considération, et il leur sera accordé tous dégrèvements reconnus nécessaires ».

Les victimes des dommages de guerre peuvent donc être dispensées de payer l'impôt, mais elles ne touchent rien, positivement parlant.

Pendant les Cent jours, indemnisation partielle, grâce à la caisse de l'extraordinaire. On vient en aide aux propriétaires d'habitations détruites par les événements de guerre, en leur accordant une prime égale à la demi-valeur de l'habitation détruite. La première moitié sera payée lorsque le tiers des travaux sera effectué, l'autre moitié après reconstruction totale. Les pertes mobilières ne sont pas envisagées.

*
* *

Le Gouvernement de la Restauration ne se crut pas en droit de se désintéresser des dommages infligés par la guerre aux habitants des pays envahis. Dans le préambule de l'ordonnance de juillet 1815, Louis XVIII manifestait de sa bienveillance à l'égard de ces malheureuses populations.

Sous ce même régime de la Restauration, un député, M. Riboud, de l'Ain, ayant déposé une proposition de loi tendant à ériger en droit la réparation intégrale, cette proposition ne fut même discutée. Ce fait montre que sous un tel régime on ne se faisait même pas l'idée que raisonnablement l'individu pût avoir des droits à faire valoir contre l'État.

Telle fut la notion juridique des dommages de guerre de 1814.

En 1816, le roi accorde dix millions sur la liste civile, à titre de soulagement des malheurs les plus flagrants. Un passage de l'ordonnance du 8 mai 1816 donnera une idée du sentiment du roi à cet égard : « Nous avons reconnu que, vu la multitude des maux à réparer, ce secours ne peut être d'aucune utilité et remplir le but que nous nous sommes proposé qu'autant qu'il sera utilement destiné à mettre ceux qui ne pourraient réparer les dommages qu'ils ont éprouvés, en état de rebâtir leurs maisons incendiées ou démolies, remplacer les bestiaux, les

meubles, instruments aratoires ou effets de première nécessité détruits ou pillés, d'ensemencer leurs terres, enfin de pouvoir se livrer de nouveau à leurs travaux ordinaires ou à l'exercice de leur industrie.

« Que ce secours ne doit donc en aucune manière être alloué en dégrèvement des contributions ou autres charges publiques, mais distribué en espèces à ceux que les commissions locales jugeront y avoir droit. »

De tout ce qui précède on peut dégager, comme règle générale, que l'Empire et la Restauration n'ont aucunement considéré que l'État avait l'obligation d'indemniser les victimes des ravages de la guerre.

L'Empire et la Restauration ont mis en jeu, en faveur des sinistrés de guerre : 1° les dégrèvements d'impôts ; 2° la mise à leur disposition de bois de construction ; 3° de faibles secours.

On ne rencontre dans cette législation qu'une idée directrice : l'idée que l'État ne doit aux sinistrés qu'un secours. Quant à une notion d'ensemble en ce qui concerne les dommages de guerre, on la chercherait en vain. Chaque loi détermine les catégories de dommages qui seront réparés, et il en est parmi ceux-ci qui ne sont pas la conséquence directe de la guerre.

*
* *

L'œuvre de l'Assemblée Nationale est intéressante à étudier puisque c'est celle qui précède immédiatement

celle du législateur actuel, en ce qui concerne la réparation des dommages résultant de la guerre.

Après les ruines et l'invasion, une des tâches les plus urgentes qui s'imposèrent à l'Assemblée Nationale fut l'étude des moyens de réorganisation du pays. Dès le mois de mars 1871, l'Assemblée Nationale nommait une grande commission de quarante-cinq membres, avec mission de constater les dommages causés par la guerre dans les régions envahies. Ladite commission saisie d'une proposition de MM. Claude (de la Meurthe), Laflize, Berlet, Ancelou, Viox, adopta le principe de la réparation intégrale (1).

Les contributions de guerre, les réquisitions soit en argent, soit en nature, les amendes et les dommages matériels et directs que la guerre et l'invasion ont fait subir aux habitants, aux communes et aux départements d'une partie du territoire français seront supportés par toute la nation.

Mais ce principe de réparation intégrale fut repoussé par l'Assemblée Nationale, et, par la loi du 11 septembre 1871, cette assemblée reconnut seulement le principe des « dédommagements ».

Art. 1^{er}. — Un dédommagement sera accordé à tous ceux qui ont subi pendant l'invasion des contributions de guerre, des réquisitions soit en argent, soit en nature,

(1) Rapport Grévy, *J. O.*, 1^{er} nov. 1871, p. 4257.

des amendes et des dommages matériels. » Ce fut sous l'influence de M. Thiers que l'on s'arrêta à la solution-secours. « Il ne s'agit pas ici d'une dette ; il s'agit d'un acte de bienfaisance et de générosité nationales. Dans ce cas-là, on ne secourt que l'infortune démontrée, l'infortune navrante, celle qui a besoin d'un secours immédiat, et ensuite on ne le fait que dans la mesure des ressources de l'Etat. »

Les lois de 1871 et de 1873 accordèrent des dédommagements pour les ravages de l'invasion, les destructions opérées pendant le second siège de Paris, et les pertes provenant des événements de la commune. Elles sont complétées par la loi du 28 juillet 1874 :

Art. 1^{er}. — Par dérogation à la législation existante, et à titre exceptionnel, il sera alloué un dédommagement à tous ceux qui justifieront avoir, comme propriétaires ou occupants, subi, pendant la guerre de 1870-71, dans les places fortes ou partout ailleurs, en dedans ou en dehors de toute zone de servitudes militaires, un préjudice matériel et direct résultant des mesures de défense qui ont été prises par l'autorité militaire française. »

Comme le remarque M. Laferrière dans son traité de la juridiction administrative, t. II, p. 53, les Etats admettent qu'il y a pour eux à soulager les maux causés par la guerre une sorte d'obligation morale, basée sur la solidarité qui unit les habitants d'un même pays. Mais « la nation seule peut décider par l'organe de ses représen-

tants dans quelle mesure elle croit juste et possible de *secourir* les personnes les plus cruellement éprouvées. Elle a pleine liberté à cet égard, et le Trésor public ne saurait être engagé sans son aveu. Dans l'exercice de ce suprême arbitrage, le législateur n'a à considérer que sa générosité, les ressources du Trésor, et l'intérêt supérieur de l'État ».

D'autre part, on parle dans cette loi de préjudice matériel et direct résultant des mesures de guerre qui ont été prises par l'autorité militaire française. Cela laisse en dehors de l'application de la loi des dommages susceptibles d'être indemnisés, les dégâts résultant d'une foule de faits courants en temps de guerre : les dégâts pour cause de bataille, des dégâts de cantonnement, les vols, etc..., etc... La notion du dommage de guerre englobait alors certaines mesures en somme restreintes, par exemple des travaux de défense : tranchées, démolitions d'immeubles, etc., etc., à condition que ces mesures aient un caractère défensif et fussent ordonnées par les autorités militaires françaises.

Ce qui donnait droit à réparation, « c'est ce qu'on appelle les mesures préventives de défense prises très longtemps à l'avance par l'autorité militaire. Ainsi toutes les mesures prises avant cette date si triste pour tous les Français, le désastre de Sedan, et qui avaient endommagé des propriétés dans les environs de Paris qu'on mettait en état de défense à un moment où on ne pouvait pas

encore cependant en prévoir le siège, ont été considérées comme donnant droit à indemnité, parce que c'étaient des mesures préparatoires prises très longtemps à l'avance. Mais, en ce qui touche les destructions venant non seulement de la lutte elle-même, mais des mesures prises immédiatement avant, la réparation n'était pas due. » (1)

Des dégâts résultant d'une attaque française ou ennemie ou de travaux de défense effectués par l'autorité militaire ennemie étaient en dehors du champ d'application de la loi. Cette jurisprudence s'appuyait sur la loi du 10 juillet 1791. (Art. 30 et suivants).

*
* *

De l'exposé historique qui précède, une idée se dégage. Depuis la fin de l'ancien régime, l'Etat ne s'est jamais considéré comme étant moralement autorisé à se désintéresser des dommages causés par la guerre à ses sujets. Il a vu dans ce devoir comme une obligation purement morale.

Quant à l'obligation juridique, il n'a consenti à s'y soumettre qu'après de longues résistances. « La conception ancienne de la souveraineté royale dont on s'est trop souvent borné à modifier quelques termes pour la transporter à la souveraineté de l'Etat s'y est longtemps

(1) Larnaude, *Public. Com. Nat. d'action*. Fasc. O, p. 4.

opposée. L'Etat éprouve une répugnance particulière à aller devant les Tribunaux, à descendre de son trône pour aller se mettre de l'autre côté de la barre, plaider contre un de ses sujets... Au moment où s'est posé pour la dernière fois le problème du droit à la réparation pour les dommages de l'invasion, le droit public français en était encore à un stade intermédiaire : *l'Etat ne reconnaissait le droit à la réparation pour aucun des dommages causés par l'exercice de la puissance publique* (1).

Au cours du XIX^e siècle, lorsqu'à la suite d'une invasion l'Etat se penche sur les victimes et sur les ruines, il reste pénétré de sa souveraineté. Il ne perd pas de vue qu'il a l'imperium, qu'il est le maître, l'autorité. Lorsqu'il agit, c'est par bonté d'âme, par condescendance pour la misère des populations : il fait œuvre de bienfaisance.

La notion précédente de la réparation des dommages s'inspire d'une conception peu démocratique de l'autorité. C'est en somme la vieille idée monarchique et napoléonienne de la prédominance souveraine de l'Etat sur l'individu, la subordination stricte des intérêts particuliers à l'intérêt général. L'Etat veut bien se pencher sur le malheur des temps. Il consent à allouer aux victimes des événements de guerre un secours. Mais l'Etat ne se reconnaît pas responsable à raison des dommages dont il

(1) Joseph Barthélemy, *Public. Com. Nat. d'Action*. Fasc. B, p. 23.

s'agit. L'antithèse qui existe en matière de dommages de guerre entre la théorie d'hier et celle d'aujourd'hui porte sur la question « responsabilité de l'Etat ». Hier, c'est l'Etat souverain, autorité irresponsable en principe, mais libre d'accorder aux sinistrés un secours bénévole. Aujourd'hui, c'est l'Etat démocratique, raisonnable et juste, reconnaissant, au spectacle des ruines immenses, qu'il doit laisser là son impassibilité d'hier. L'idée du droit des sinistrés s'impose à lui, supérieure à celle de sa propre souveraineté, droit supérieur à ceux de l'Etat. On appliquera désormais intégralement ce principe énoncé par la constitution de 1848 : « Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République et la République envers les citoyens. »

CHAPITRE II

LA NOTION JURIDIQUE ACTUELLE DU DOMMAGE DE GUERRE

La loi de finances du 26 décembre 1914 prévoyait qu'une loi spéciale déterminerait les conditions d'exercice du « droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre », et cette loi de 1914 ouvrit un premier crédit de 300 millions pour les besoins les plus urgents. Elle portait, en outre, qu'un décret pris en Conseil d'Etat fixerait provisoirement la procédure de constatation des dits dommages, ainsi que le fonctionnement des commissions d'évaluation. D'où les décrets des 4 février, 24 mars, 8, 22 et 27 avril 1915. Ces derniers textes, réunis et complétés par le décret du 20 juillet 1915, fixaient la composition, l'organisation et le groupement des commissions d'évaluation ; commissions cantonales, départementales, supérieures, corps composés en majeure partie d'éléments administratifs. Ces textes, d'une portée purement provisoire, ne préjugeaient en rien la solution définitive du problème.

La loi attendue du 17 avril 1919 crée un droit nouveau à différents points de vue, parmi lesquels pour l'instant nous n'envisagerons que les deux suivants : 1° Elle institue pour l'Etat l'obligation de réparer intégralement les dommages de guerre ; 2° Elle donne du dommage de guerre une notion générale. Elle proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de guerre (art. 1^{er}). « Les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie aux biens immobiliers et mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi (art. 2 § 1^{er}).

Par la loi du 26 décembre 1914, « répudiant la forme du secours qui indique la faveur », l'Etat a proclamé lui-même le droit à la réparation au profit de ceux qui auront été victimes dans leurs biens de faits de guerre. Il s'engageait à remplir son devoir dans les limites les plus larges compatibles avec les capacités financières du pays et dans les conditions qu'une loi spéciale déterminerait pour éviter toute injustice et tout arbitraire. (Déclaration de M. Viviani, Président du Conseil, le 22 décembre 1914). Dès cette époque, il ne s'agit plus d'un secours comme dans la conception de l'an VI. Non ! la loi de décembre 1914 crée un droit nouveau : le droit à réparation intégrale à raison des dommages de guerre. « Et il faut bien

reconnaître, par simple souci de probité intellectuelle et pour respecter l'exactitude des faits, que, si les peines causées par la guerre dépassaient tout ce qu'on avait pu concevoir dans le passé, il est certain que pas un pays au monde, en aucun temps, n'a fait aussi totalement siens les malheurs de ses enfants que vient de le faire notre pays (1) ».

La loi actuelle pose donc le principe de la réparation, lequel implique celui de la « responsabilité » de l'Etat, ce mot « responsabilité » prenant ici un sens spécial. Or, qui dit responsabilité dit forcément limitation. Quel va être le domaine, le champ d'application de la responsabilité de l'Etat ?

Alors que les lois précédentes ont procédé par énumération en établissant des catégories de dommages réparables, la loi de 1919 donne du dommage de guerre une notion générale. Les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi (art. 2).

Cet article 2 donne les éléments du dommage de guerre : dommage certain, matériel, direct, causé par les

(1) Teitgen et Marin. *Commentaire pratique de la loi des Dommages de guerre*, p. 28.

faits de la guerre à certaines personnes, sous certaines conditions de temps et de lieu.

Il importe d'écarter de la présente étude certains dommages, comme non prévus par la loi du 17 avril 1919. Celle-ci, en effet, prévoit que des lois ultérieures régleront le sort de certains dommages.

1° Loi spéciale déterminant les conditions dans lesquelles les concessionnaires de voies de communication d'intérêt général, (compagnies de chemins de fer, canaux, etc.) seront admis au bénéfice de la loi sur les dommages de guerre (art. 3, § 5).

Au contraire, la situation des concessionnaires des voies de communications d'intérêt local (chemins de fer départementaux, tramways communaux) est réglée par la loi du 17 avril 1919.

2° Loi réglant les droits et obligations résultant des baux concernant les immeubles atteints par les faits de la guerre, ainsi que ceux des places-fortes dont les habitants ont été évacués par l'autorité militaire (art. 64).

Les rapports entre locataires et propriétaires d'immeubles non endommagés sont régis par la loi du 12 mars 1919.

3° Loi fixant le droit à réparation des dommages causés aux fonds de commerce (art. 65).

4° Loi réglant les dommages causés à une personne.

1° Lorsque ces dommages sont le résultat de faits de la guerre s'attaquant aux personnes; 2° lorsque les

dommages causés aux personnes et aux biens résultent d'accidents dans les arsenaux, manufactures, dépôts de munitions de l'Etat, usines privées travaillant pour l'Etat, si la réparation n'en peut être obtenue par le droit commun.

CHAPITRE III

LE CARACTÈRE « CERTAIN » DU DOMMAGE DE GUERRE

Un dommage est certain lorsqu'il existe actuellement, non à titre éventuel. On peut classer comme certains les dommages « dont la réalité et l'étendue peuvent être constatés, établis, et qui ne consistent pas en des probabilités, en de simples éventualités ».

Il faut exclure du droit à l'indemnité le dommage possible. Un obus est tombé à côté de votre maison : il se peut que les murailles de celle-ci aient été ébranlées et que par la suite des lézardes se manifestent. Pour l'instant, à la date de la réclamation, rien n'apparaît. Le dommage est possible : il n'est pas certain : il n'y a pas lieu à indemnité (1). Cette règle est tirée du principe général que, pour agir en justice, il faut un intérêt né et actuel.

Mais celui qui ne peut établir sa prétention se trouve

(1) Teitgen et Marin, *Commentaire pratique, de la loi des dommages de guerre*, p. 30.

exactement dans la même situation que s'il n'avait aucune prérogative à faire valoir. Il faut que le sinistré établisse par des moyens appropriés la preuve qu'il existe à son détriment des dommages de guerre. Si les justifications indiquées par le demandeur sont estimées insuffisantes, il y aura rejet de la demande. En ce sens voici une décision du Tribunal des dommages de guerre de la Seine, du 22 décembre 1919.

« Au fond : Attendu que ledit X... conteste la décision de la commission cantonale intervenue le 1^{er} avril 1919, qui a rejeté sa demande en indemnité, motif pris de ce que les dommages dûment établis ne seraient consécutifs ni du fait de l'ennemi, ni de celui des armées françaises et alliées.

« Attendu que X... ne produit au soutien de sa réclamation aucune preuve ni justification nouvelle permettant de reviser la décision critiquée...

« Que le sinistré se déclare incapable de dire d'où provenaient les gaz délétères qui dans la matinée du 15 août 1918 ont envahi son terrain et détruit ou endommagé les cultures maraîchères.

« Déboute en conséquence ce sinistré des frais de sa demande en révision. »

Comment le sinistré va-t-il s'y prendre pour démontrer l'existence de ses dommages de guerre ?

C'est l'article 32 de la loi du 17 avril 1919 qui donne la règle quant aux modes de preuves admissibles devant

les commissions et les tribunaux qui statueront sur les demandes d'indemnité.

Tout moyen de preuve, même par simples présomptions, est admis pour établir la réalité et l'importance des dommages quels qu'ils soient, visés par la présente loi. Les parents et les domestiques peuvent être entendus valablement comme témoins : double dérogation aux articles 268 et 283 du code de procédure civile. La Commission cantonale et le Tribunal des dommages de guerre peuvent ordonner la délivrance des extraits, expéditions, copies d'actes publics ou privés, de registres et de livres de commerce, et en général de toutes pièces propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation du dommage.

Cet article 32 se montre très libéral quant aux moyens de preuve. Evidemment il fallait qu'il en fût ainsi. Certains faits dommageables ne pouvaient être constatés authentiquement au moment où ils se sont produits, vu le bouleversement des conditions normales de l'existence qui accompagne les faits de la guerre. D'autre part, certains documents qui auraient pu servir de base à la preuve du dégât, au moins quant à son montant, sont disparus, brûlés, détruits ou volés. Avec une situation aussi anormale, qui a été celle créée par une guerre sans précédent, il fallait une réglementation hardie des moyens de preuve. On devait déroger à des règles rationnelles en général, mais qui, en la matière, auraient directement conduit à l'extrême injustice.

Au point de vue de la preuve du dommage, l'article 2 du décret du 4 février 1915 invitait les intéressés à déposer à l'appui de leurs demandes d'indemnités « toutes pièces propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation du dommage, tels que : actes de vente ou de succession, baux, etc. ». Or il se peut que, par l'effet même des dévastations, incendies et autres actes criminels volontairement commis par l'ennemi, ou même simplement par suite des destructions occasionnées par les opérations militaires, toute espèce de preuve fasse défaut aux victimes. Mais précisément, en tant qu'il s'agit de recouvrer sur l'ennemi le montant des pertes qui lui sont imputables, les victimes devront être admises à établir ce montant par tous les moyens possibles et au besoin par voie de simple affirmation, pourvu que celle-ci ne soit infirmée par aucun indice ou présomption contraire. L'ennemi ne serait pas fondé à se plaindre de l'absence de preuve formelle, puisque c'est lui-même qui, volontairement ou non, a provoqué la disparition des éléments qui auraient pu servir à la détermination certaine de l'indemnité à payer (1).

Aussi le législateur de 1919 a-t-il rendu largement admissible la preuve par témoins. Il reconnaît comme témoins valables les parents et les domestiques. Quant aux « simples présomptions » dont parle l'article 32 de la

(1) Carré de Malberg, *Public. Com. Nat. d'action*. Fasc. H., p. 6.

loi, elles constituent véritablement un moyen de preuve libéral, favorable aux sinistrés. On sait que, par différence avec les présomptions légales qui sont strictes et limitatives, les présomptions simples résultent de circonstances laissées à l'appréciation du juge, et qui sont de nature à établir l'exactitude d'un fait. En droit commun, les présomptions simples, pour être admises, doivent être graves, précises et concordantes (art. 1353, C. civ.).

En la matière qui nous concerne, ce moyen de preuve est admis, même au cas où les caractères prévus par l'article 1353 fait défaut. Cette dérogation au droit commun semble de prime abord exorbitant. Elle semble devoir ouvrir la porte aux abus, c'est-à-dire, en l'espèce, aux tromperies intéressées de sinistrés fictifs. Il faut reconnaître que la fraude, quant à la réalité du dommage et au montant de l'indemnité réclamée, semble assez facile. On pourra apparemment amplifier les pertes, au grand détriment du Trésor public. Mais, par contre, la commission cantonale n'est pas rigoureusement tenue d'admettre dans tous les cas les présomptions simples n'ayant pas un caractère probant bien établi, c'est-à-dire les présomptions non graves, précises et concordantes. La règle de l'article 32 énonce une possibilité, une faculté, non une obligation. L'appréciation des faits est laissée à la prudence du juge. Il devra étudier soigneusement l'ensemble des circonstances qui ont accompagné le

sinistre, et fera bien d'envisager la « considération sociale et matérielle du demandeur en indemnité ».

« La commission pourra entendre également toutes personnes ayant une compétence spéciale pour l'évaluation de certains dommages, ordonner toutes expertises et mesures d'instruction qui lui paraissent utiles. Elle peut se transporter sur les lieux ou déléguer à cet effet deux ou plusieurs de ses membres. Le Président peut faire compléter les dossiers (1) ».

Voici une décision du tribunal des dommages de guerre de Toul (audience du 28 février 1920, *Bulletin Départemental, Reconstitution Meurthe-et-Moselle*, n° du vendredi 2 avril 1920) :

... Attendu que les témoignages consignés audit procès-verbal sont d'une telle imprécision, même en ce qui concerne les meubles d'une certaine importance, que l'on ne pouvait guère espérer d'une nouvelle mesure d'instruction de ce genre, qu'elle apportât des justifications sérieuses sur la réalité des dommages concernant des objets en somme d'importance secondaire et des bibelots détaillés dans la réclamation contestée.

Attendu que c'est bien pour un cas d'espèce du genre de celui-ci que le législateur a admis dans la loi, à l'article 32, comme moyen de preuve, de simples pré-

(1) Macaigne. *Comment être indemnisé des dommages de guerre*. Pages 149, 150.

somptions, à savoir l'ensemble des circonstances de fait et la situation sociale du demandeur en indemnité. »

C'est la signification également d'une décision du Tribunal des dommages de guerre de Nancy du 17 décembre 1919 (*Bull. Dép. Reconst. M.-et-M.*):

..... Attendu que les vins, liqueurs et provisions de ménage doivent être considérés comme rentrant dans le mobilier de l'habitation, au sens de l'article 13 § 4 de la loi du 17 avril 1919, dans une proportion correspondant à la *situation sociale et aux habitudes locales*, que dans l'espèce le Tribunal est en mesure d'évaluer les frais de remplacement de cette partie des meubles à la somme de..... etc... etc... »

Les commissions cantonales et les tribunaux de dommages de guerre pourront tenir compte : 1° des estimations faites par les administrations financières ; 2° des évaluations du crédit foncier ; 3° des polices d'assurances ; 4° des relevés de prix de constructions des immeubles de types courants ; 5° des factures, registres, quittances, papiers domestiques, etc. (1)

Le Tribunal des dommages de guerre de Nancy a, le 17 décembre 1919, décidé qu'une police d'assurance peut servir de preuve à la réalité et à l'importance du dommage de guerre.

Attendu, d'abord, qu'il y a lieu de tenir compte de ce

(1) Macaigne, Ouvrage cité, p. 139.

que le mobilier du sieur X... avait été, en février 1913, assuré contre l'incendie pour une somme totale de 10.000 francs ; qu'il faut considérer cette somme comme devant peu différer de la valeur réelle dudit mobilier.

Certains moyens de preuve peuvent être ordonnés d'office par les commissions cantonales et les tribunaux de dommages de guerre, en vue de s'entourer de tous les éléments utiles à l'appréciation de la réalité et du montant du dommage examiné. Ils pourront, en effet, ordonner la délivrance des extraits, expéditions, copies d'actes publics ou privés, de registres, de livres de commerce et en général de toutes pièces pouvant leur apporter des précisions (art. 32). Ils pourront ordonner les enquêtes, expertises, visites des lieux qu'ils estimeront utiles. Dans la décision du Tribunal des dommages de guerre de Nancy du 17 décembre 1919, précitée, on relève l'attendu suivant :

..... Attendu qu'en second lieu une visite faite par un membre de la commission dans les locaux occupés par le sieur X... a révélé que tout n'avait pas été détruit ni enlevé, qu'il restait encore quelques meubles intacts, etc.

*
* * *

Qui peut être mandataire des sinistrés devant les commissions cantonales et les tribunaux des dommages de guerre ?

Seules les personnes prévues aux articles 27 et 30 de la

loi du 17 avril 1919 peuvent être admises à représenter les parties devant les commissions et tribunaux ci-dessus. Ce sont, à l'exclusion de toutes autres personnes, même des anciens officiers ministériels :

1° *Pour les Commissions.* — Un membre de la famille, parent ou allié, ou un avocat inscrit au barreau, ou un officier ministériel (avoué, huissier, notaire, greffier).

Les greffiers pourront, semble-t-il, par analogie avec la matière des conciliations en droit civil, représenter un sinistré, mais à la condition de ne pas tenir la plume et de se faire remplacer dans l'instance par un commis-greffier.

2° *Pour les Tribunaux de dommages.* — Un membre de la famille, parent ou allié, ou un avocat régulièrement inscrit, ou un officier ministériel dans sa circonscription, ou le délégué d'une association régulièrement constituée.

Aux termes du dernier paragraphe de l'article 27, l'avocat régulièrement inscrit qui se présentera devant la commission n'a pas à justifier d'une procuration. La même dispense s'appliquera à l'avoué, mais seulement lorsque la commission devant laquelle il se présentera sera située dans le ressort du Tribunal civil où il exerce. Sur ces deux points il y a analogie avec les dispositions de l'article 26 de la loi du 12 juillet 1905.

Quelle sera la forme du pouvoir concernant la représentation devant les commissions cantonales ? Le représentant (autre que l'avoué du ressort ou l'avocat régulière-

ment inscrit à un barreau) prévu par l'article 27 ne devrait-il pas être muni d'un pouvoir spécial, régulier, sur timbre et enregistré? — L'article 35 de la loi du 17 avril 1919 dispose que « les décisions, ainsi que les extraits ou copies, grosses ou expéditions qui en seront délivrés et spécialement tous les actes de procédure auxquels donnera lieu l'application de la présente loi devant les commissions cantonales et devant les tribunaux de dommages de guerre, sont dispensés des formalités de timbre et d'enregistrement. Ils porteront la mention expresse qu'ils sont faits en exécution de la présente loi. »

Ce texte n'est pas limitatif. Et la pensée évidente du législateur est de dispenser toutes les pièces produites devant les juridictions compétentes pour statuer, en vertu de la loi sur les dommages de guerre, des formalités du timbre et de l'enregistrement. Un pouvoir sur papier libre est donc régulier, si la signature du mandant est légalisée par le maire, et si la parenté entre le sinistré et le mandataire est certifiée par deux habitants de la localité (1).

(1) *Bull., Départ., Reconst., Meurthe-et-Moselle*, 3 octobre 1919.

CHAPITRE IV

LE CARACTÈRE « MATÉRIEL »

La deuxième condition que doit remplir un dommage pour rentrer dans le cadre de la loi du 17 avril 1919, c'est d'être matériel.

Qu'est-ce qu'un dommage matériel ?

D'après M. Louis Rolland, c'est tout dommage entraînant une diminution de la valeur économique d'un bien, que cette diminution soit constituée par une dégradation physique, ou qu'elle soit constituée par autre chose.

En droit civil, le dommage prévu par l'article 1382 peut être matériel ou moral. C'est ainsi que la responsabilité personnelle des instituteurs se trouve engagée par les propos tenus en classe, s'ils sont entachés d'immoralité, et les tribunaux sont compétents pour prononcer des dommages-intérêts en faveur du père dont l'enfant aura subi, de ce fait, un préjudice moral (Dijon, 11 décembre 1907, D. P. 1908. 2. 229).

Il n'en est pas de même en matière de dommages de guerre. La loi est formelle. Elle exclut du droit à la

réparation les préjudices moraux. Les dommages causés à la personne sont exclus du bénéfice de la loi du 17 avril 1919 : ils sont régis par la loi du 24 juin 1919 sur les victimes civiles de la guerre.

Il faut que le dommage s'attaque à un bien, à une chose existant dans le monde physique, tombant sous les sens, et douée d'une certaine valeur au point de vue économique. Matérialité du dommage : « ce terme a pour but d'exclure les dommages dont les résultats ne tombent pas sous les sens et spécialement les dommages moraux. On ne tiendra pas compte de la valeur d'affection ou de commodité que pouvaient présenter pour leurs propriétaires les meubles détruits ou dégradés. . . . Dans le portrait, on ne verra que la valeur commerciale de la peinture. On estimera la maison détruite comme si elle l'eût été par un acquéreur quelconque, et sans se préoccuper des souvenirs qu'elle rappelle ou de la convenance subjective qu'elle présentait pour l'occupant. . . . Il ne s'agit que des dommages se manifestant sous la forme de la destruction, de la détérioration, de l'appréhension ou de la disparition d'un bien quelconque, mobilier ou immobilier. » (Rapport Desplas, p. 140).

On doit considérer les dégâts d'un point de vue purement objectif et « réaliste ». De la sorte sont exclus de la réparation les dommages purement moraux et les privations de jouissance. Les privations de jouissance constituent quelque chose de négatif et ne peuvent avoir une

existence matérielle. D'ailleurs le législateur a réglé leur sort par une loi spéciale : celle du 9 mars 1920 sur les indemnités pour pertes de loyers.

Certains biens, doués économiquement parlant d'une valeur minime, mais présentant au point de vue moral, à titre de souvenir par exemple, une valeur non douteuse, mais non appréciable en argent, ne peuvent faire naître le droit à indemnité que pour la portion matérielle de leur valeur. Par exemple, à la date du 17 décembre 1919, le tribunal des dommages de guerre de Nancy a rendu une décision en vertu de laquelle la perte de portraits de famille ne donne pas droit à la valeur de remplacement, mais à une indemnité calculée uniquement d'après la valeur pécuniaire de ces portraits :

« Attendu que la perte de portraits de famille constitue plutôt un dommage moral qu'un préjudice matériel ; que le sinistré, par suite, ne doit être indemnisé que dans la mesure de la valeur commerciale de ces portraits (art. 2 de la loi), etc . . . , etc . . . »

De cette idée de matérialité nécessaire à l'existence du dommage de guerre, on a conclu que les sommes dues par les dégâts causés aux maisons de plaisance et aux meubles visés au paragraphe 2 de l'article 13, c'est-à-dire aux meubles qui n'ont pas une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique, ne sont pas productives d'intérêts. Il s'agit là de meubles et d'immeubles qui procuraient des satisfactions d'art ou

d'amour-propre non évaluables en argent et dont le caractère somptuaire explique l'exception prévue.

Quant aux dommages purement moraux, qui par leur nature même n'ont pour base aucun objet matériel, mais uniquement un élément moral — comme l'amitié, la piété familiale, l'amour — ils ne sont légalement susceptibles d'aucune indemnisation. « Il est certain, par exemple, que la douleur causée par la perte d'un collatéral, d'un fiancé, d'un ami très cher est loin d'exiger impérieusement le baume d'une indemnité pécuniaire allouée sur les fonds de l'Etat. »

D'ailleurs ces préjudices moraux font précisément partie de cette catégorie de préjudices résultant de la guerre et qui sont susceptibles de frapper indistinctement tous les nationaux, sans considérations de conditions géographiques. A Toulouse comme à Lille, des jeunes filles ont subi la douleur, préjudice moral, que cause la mort d'un fiancé. De tels préjudices moraux sont par nature communs à toutes les régions du pays. Ils n'ont pas le caractère régional, spécial et en quelque sorte supplémentaire du dommage de guerre proprement dit.

La loi ne répare que les dommages matériels causés à des biens, mais elle ne répare pas ces dommages matériels causés à tous les biens quels qu'ils soient. L'article 2 de la loi d'avril 1919 parle de dommages causés aux biens mobiliers et immobiliers, Mais, malgré la formule générale de l'article ci-dessus, cette loi ne répare pas les

dommages causés à tous les biens. Les dommages causés aux navires et à leurs cargaisons par les opérations de la guerre maritime sont exclus du bénéfice de la loi. A part cela, les dommages causés aux biens corporels sont en principe réparés.

La loi prévoit quatre catégories de dommages :

1^{re} Catégorie. — Réquisitions opérées par les autorités ou les troupes ennemies. Prélèvements en nature effectués par les autorités ou troupes ennemies sous toutes formes ou dénominations. Impôts établis par l'ennemi, contributions de guerre et amendes.

2^e Catégorie. — Enlèvements de tous biens meubles et de tous objets tels que récoltes, animaux, arbres et bois, matières premières, marchandises, meubles meublants, titres et valeurs mobilières. Détériorations ou destructions partielles ou totales de récoltes, de marchandises et de tous biens meubles. Pertes d'objets mobiliers soit en France soit à l'étranger, au cours des évacuations ou rapatriements.

3^e Catégorie. — Détériorations d'immeubles bâtis ou non bâtis, y compris les bois et forêts. Destructions partielles ou totales d'immeubles bâtis. Enlèvements, détériorations ou destructions partielles d'outillages, d'accessoires et d'animaux appartenant à une exploitation commerciale ou agricole (immeubles par destination, en vertu de la loi sur la réparation des dommages de guerre).

4^e *Catégorie*. — Dommages causés dans la zone de défense des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre et des points fortifiés (zone de servitudes militaires).

Font partie des dommages de guerre indiqués ci-dessus les dommages causés par les armées françaises et alliées : 1^o soit en raison des mesures préparatoires de l'attaque (par exemple les marches et manœuvres de l'armée se rendant sur le terrain des hostilités ; 2^o soit en raison des mesures préventives de défense (tranchées, terrassements, démolitions, etc.), des nécessités de la lutte ou de l'évacuation des points menacés ; 3^o soit des besoins de l'occupation dans les parties du territoire qui ont été comprises dans la zone des armées, en particulier de la réquisition, du logement et du cantonnement.

Pour cette dernière catégorie, le sinistré a un droit d'option. Il peut se prévaloir des lois du 10 juillet 1791 et du 3 juillet 1877, concernant les réquisitions, le cantonnement et le logement des troupes, ou de la loi du 17 avril 1919. Toutefois le sinistré aura intérêt à se prévaloir de la loi du 17 avril 1919, lorsque les formalités prévues par les lois et décrets antérieurs n'auront pas été accomplies ou lorsque les conditions seront juridiquement nulles. Son choix fait, il doit s'en tenir à la loi qu'il suit. Le cumul n'est pas admis (*J. O.*, 6 oct. 1918, p. 2086). Tous les dommages imputables aux armées françaises et alliées prévus par la loi doivent avoir été

causés dans la zone des armées, telle qu'elle a été délimitée par les décrets successifs.

Quant aux dommages causés par le fait des militaires en cantonnement, ils ne sont pas prévus par la loi du 17 avril 1919, mais par celle du 3 juillet 1877 et du 10 juillet 1918 (*J. O.*, 5 avril 1919, p. 172).

On peut encore envisager comme dommages de guerre :

1° Les dommages causés par les propriétaires à leurs immeubles dans l'intérêt de la défense nationale, afin que l'ennemi ne puisse pas en profiter ;

2° Les mesures de conservation ayant par objet d'éviter les dommages tant immobiliers que mobiliers ou pour empêcher leur aggravation (art. 17). Il y aura lieu, pour les commissions et tribunaux, d'apprécier si la mesure en question a bien un rapport direct avec le but poursuivi et si elle était véritablement utile. On pourrait considérer comme mesure de conservation ayant ce caractère d'opportunité le déménagement d'un mobilier situé dans une ville soumise à de fréquents bombardements, déménagement effectué en vue de mettre ce mobilier en lieu sûr.

CHAPITRE V

LE CARACTÈRE « DIRECT »

Les dommages directs sont ceux directement causés par l'état de guerre ou le fait de guerre, sans qu'aucune autre cause secondaire ait besoin d'être invoquée pour exposer l'origine du dommage (1).

D'après M. Lebrun, c'est le dommage résultant, d'une manière inévitable et nécessaire, de l'événement de guerre qui l'a causé. On peut encore dire que c'est un dommage qui apparaît avec évidence comme ayant sa cause dans un fait de la guerre.

La distinction entre le dommage direct et le dommage indirect est assez délicate. X... n'a pu cultiver son champ de blé : la récolte n'a pas été perdue, elle a manqué. La cause immédiate et directe de la perte, c'est l'absence de culture. S'il s'agit d'un pré ou d'une culture ne nécessitant pas de soins annuels, la récolte existait au moment de la perte. Les Allemands empêchent le propriétaire

(1) Teitgen et Marin. *Commentaire pratique de la loi des dommages de guerre.*

de récolter. Il y a dommage direct (exemple cité par MM. Teitgen et Marin).

On peut envisager également ici l'exemple cité par M. Aucoc pour donner la notion du dommage indirect en droit administratif. « L'établissement des chemins de fer a fait disparaître sur beaucoup de points de la France l'industrie des maîtres de poste ; les aubergistes établis sur les routes parallèles aux chemins de fer ont vu diminuer leur clientèle. Dans une ville l'ouverture d'une grande voie publique peut, en détournant le courant de la circulation, diminuer la valeur de la propriété dans les rues voisines et amener la diminution de bénéfice de nombreux commerçants placés en face de nouveaux concurrents établis dans des conditions plus avantageuses ».

Les auteurs de la loi ont entendu assurer aux victimes des faits de la guerre une réparation aussi intégrale que possible, mais ils n'ont pas voulu réparer tous les préjudices sans exception subis par les Français, considérés en général au cours de la guerre et se rattachant à celle-ci par un lien quelconque. En droit civil, la règle est que la responsabilité est limitée à ce qu'est la suite immédiate et directe de l'obligation (art. 1151, C. civ.). Un industriel dont l'usine a été brûlée aurait-il le droit d'ajouter aux dommages qu'il a éprouvés par la destruction matérielle de l'usine le manque à gagner, la perte de bénéfices qu'il aurait réalisés sans l'incendie ? Pourra-t-il alléguer l'impossibilité où il a été de fabriquer, la difficulté de recons-

tituer sa clientèle, la difficulté de rétablir son fils, de doter ses filles ? Non (question et solution du rapport Desplas, p. 142). C'est, du reste, cette opinion négative qui est exprimée par le rapport Raynald, p. 14 « tous les dommages subis au cours de la guerre par suite de la diminution d'activité productrice, des restrictions apportées à la vie sociale, de l'arrêt du commerce... tout cela est en dehors des prévisions de la loi et ne donne lieu à aucune indemnité. Il n'y a pas là perte au sens légal, mais simplement manque à gagner, et le manque à gagner ne motive aucune réparation ».

D'après la formule proposée par M. Forgeot (1) il y a une distinction fondamentale à faire entre les *dommages résultant de l'invasion* et les *dommages résultant de la guerre*. Les dommages résultant de la guerre existent partout, dans toutes les régions de la France : ils ont frappé certaines industries et en général les professions libérales. Il y a là quelque chose de commun à tous les Français. De tels dommages ont un caractère de généralité bien établi. Mais, à côté de cette catégorie de dommages, il en est une autre, spéciale celle-là aux pays envahis, et qui viennent se surajouter aux autres ; ce sont les dommages spéciaux et supplémentaires qui s'abattent particulièrement sur certaines régions de la France, sur les « marches » qui ont toujours été la route des invasions.

(1) *Public. Com. nat. d'action*, Fasc. O, p. 3.

Selon M. Michoud (1) les dommages indirects sont ceux qui ne découlent pas d'une manière immédiate des faits de la guerre, mais n'en dérivent qu'au travers d'autres faits intermédiaires ne permettant pas d'affirmer que le dommage tout entier remonte aux opérations militaires. Et il cite, comme exemples de dommages indirects, les pertes de clientèles, le ralentissement des affaires, les chômages, qui sont le résultat soit d'un dépeuplement partiel du pays dû aux évacuations, soit de la présence ou de la proximité de l'ennemi. Ces dommages ne sont pas dus à un fait de guerre proprement dit, ils n'ont rien de spécial aux pays de zone militaire. On a vu des usines continuer à fonctionner à proximité du front, alors que dans le Midi des usines de même catégorie chômaient. Il n'y a donc pas un rapport immédiat et direct, une relation forcée entre ces dommages et les faits de la guerre. Ces dommages sont dus à des circonstances économiques qui jouent indépendamment de toute destruction matérielle de l'usine prise en considération, et qui viennent pour ainsi dire s'intercaler entre les faits de la guerre et le dommage.

Certains dommages nés pendant la guerre ne sont pas la conséquence forcée de la guerre. Si un vol est fait par l'ennemi en pays occupé, il y a évidemment rapport de cause à effet entre le vol et la guerre. Le vol dans ce cas

(1) *Public. Com. Nat. d'action*. Fasc. L. p. 48.

est un fait de la guerre. Par contre, « un dommage qui survenu en fait dans la zone de guerre aurait pu tout aussi bien survenir à Toulouse ou à Perpignan et, par les mêmes causes, n'est pas un dommage de guerre et il n'y a pas lieu à indemnité (Teitgen et Marin).

Le vol d'objets mobiliers commis au préjudice d'une personne résidant à Nancy, mais ayant quitté son domicile pendant la guerre, ne constitue pas le dommage direct. Pareil vol eût pu tout aussi bien se produire en temps de paix. Le droit à indemnité ne saurait être reconnu qu'au cas où la maison qui abritait les objets disparus aurait été elle-même atteinte par un bombardement. La soustraction de ces objets, grâce à une brèche causée dans la toiture par un événement de guerre, serait alors la conséquence directe de l'aggravation du dommage direct :

« Attendu que le vol dont le sieur V... a été victime n'est pas une conséquence directe d'un fait de la guerre au sens de la loi du 17 avril 1919 ; que pareil vol eût pu tout aussi bien se produire en temps de paix ; que la soustraction de ses meubles est due au seul défaut de surveillance et de garde et qu'à Nancy la surveillance d'un logement rempli de meubles a toujours pu s'exercer, même dans les moments les plus critiques de la guerre, lorsque ces logements, comme celui du sieur V..., n'étaient pas contigus aux maisons détruites et n'étaient pas eux-mêmes dans une mai-

son bombardée et privée de suffisante clôture par un bombardement.

« Par ces motifs... Dit que le dommage éprouvé par le sieur V... est indirect.

« En conséquence le déclare mal fondé dans sa demande d'indemnité. L'en déboute... etc... » (1)

Le *Bulletin de Meurthe-et-Moselle* du 10 octobre 1919 cite un autre exemple. Un sieur X..., d'origine alsacienne, habitait Nancy en 1914 et, en raison de sa nationalité, fut dirigé sur l'intérieur par les soins de la Sûreté générale. A son retour, son appartement est trouvé par lui cambriolé. Peut-il, de ce fait, réclamer une indemnité ? Le dommage peut-il être considéré comme résultant directement de la guerre ? Cet événement, bien que survenu dans la zone de guerre, n'est pas un fait de la guerre. Il aurait pu tout aussi bien se produire dans le centre ou dans le Midi, si l'Alsacien en question y avait eu sa résidence. Le sieur X... n'aura donc pour toute ressource que le droit commun, c'est-à-dire la possibilité d'agir en responsabilité pécuniaire contre les auteurs du vol dont il a été victime.

Il a été jugé que les détériorations survenues en cours de route à des meubles déménagés pour cause de bombardement ne pouvaient faire naître le droit à aucune indemnité. En effet, ces détériorations ne sont pas une

(1) Trib. D. d. g. Nancy, 17.déc. 1919. *Bull. Départ. Reconst. M.-M.*

conséquence directe de la guerre, mais elles ont été occasionnées soit par un manque de précaution, la maladresse des déménageurs dans l'emballage, l'installation, le déballage des meubles, soit par une faute ou une négligence de la Compagnie ou du voiturier transporteur, soit par un défaut de surveillance du propriétaire et de ses préposés.

« Attendu qu'en toute hypothèse la détérioration des meubles n'est pas une conséquence directe des faits de la guerre, qu'elle a été occasionnée par suite soit du manque de précaution et de la maladresse apportée par les déménageurs dans l'emballage, l'installation, le déballage des meubles, soit d'une faute ou négligence commise par la Compagnie ou le voiturier transporteur, soit d'un défaut de surveillance de M... lui-même ou de ses préposés.

« Qu'aucun fait précis de guerre n'est indiqué ni même allégué, comme ayant causé *directement* une destruction ou détérioration d'objets mobiliers.

« En conséquence, le déclare mal fondé dans sa demande d'indemnité. L'en déboute. »

Un des cas les plus fréquents de dommage indirect est celui de constructions restées inachevées au moment de la déclaration de guerre et que les intempéries ont ruinées par suite de l'abandon des travaux. Il ne saurait, en pareil cas, être question d'une indemnité. Dans ce cas, la cause immédiate de la ruine de l'immeuble, c'est

l'abandon des travaux : la cause éloignée est l'état de guerre.

Cette ruine de l'immeuble abandonné est dans la suspension des affaires, dans le chômage. Or cette suspension des affaires a eu pour cause non pas un fait de guerre, comme l'invasion, mais la raréfaction de la main-d'œuvre, des circonstances économiques nouvelles créées par la guerre, et ce n'est seulement en pays envahi, mais dans toute la France. Dans le cas précité, l'abandon de la maison a sa cause dans les circonstances économiques. Elles ne sont pas le résultat forcé d'un fait de guerre précis. Elles constituent un dommage indirect.

*
* *

Quelle est l'origine juridique de la distinction faite par la loi du 19 avril 1919 entre le dommage direct et le dommage indirect ?

Il y a entre les règles du droit civil et les principes régissant la matière qui nous occupe cette différence qu'en droit civil il n'y a de responsabilité à la charge d'une personne qu'autant que cette personne a commis une faute. Le degré de responsabilité en droit civil varie suivant que la faute est contractuelle ou délictuelle. Dans le premier cas, le débiteur n'est tenu que des dommages qui ont été prévus ou qui ont pu l'être lors du contrat. Si c'est par vol que le débiteur n'a pas exécuté la convention, il est tenu à une responsabilité plus

large, laquelle se traduit par la réparation de ce qui est une suite immédiate et directe de l'inexécution de la convention. La responsabilité du débiteur en matière de délit ou de quasi-délit est de même limitée à ce qui est une suite immédiate et directe du préjudice causé.

Le législateur de 1919 a emprunté au droit civil cette distinction entre le dommage direct et le dommage indirect. Il en a tiré, comme en droit civil, cette conséquence qu'il y aura ou non réparation suivant que le dommage sera direct ou qu'il sera indirect.

Il ne faudrait pas cependant conclure à une ressemblance totale entre le droit civil et le droit des dommages de guerre. Tandis que la réparation d'un préjudice en droit civil a sa base juridique dans l'idée de faute, qui implique celle de responsabilité (art. 1382 C. Civ.), en matière de réparations de dommages de guerre, le fondement de la réparation par l'Etat du préjudice n'est pas la responsabilité de l'Etat. En droit civil, il y a une idée de responsabilité qui est propre au droit civil : l'idée de responsabilité base de la réparation. En droit public, il y a une autre idée à la base de la réparation des dommages de guerre : c'est le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Etant donné cette différence quant à la base des réparations, suivant que l'on envisage le droit civil ou le chapitre du droit public consacré aux dommages de guerre, on peut se demander pourquoi, dans l'un et

dans l'autre cas, la réparation, bien que d'origine différente, est cependant limitée au préjudice direct. C'est qu'en un cas comme dans l'autre il était rigoureusement logique de limiter la réparation aux suites immédiates et directes du préjudice. En effet le dommage dit indirect ne résulte pas forcément du préjudice, il peut avoir d'autres causes, il peut être la conséquence d'un autre phénomène et non celui du préjudice lui-même. « En se laissant aller dans cet engrenage de conséquences, on ne méconnaîtrait pas seulement la vérité philosophique des choses, on serait entraîné à perte de vue.... Il faut donc marquer un point d'arrêt. Il faut écarter les dommages qui ne sont que les conséquences problématiques du fait initial. Cette manière de voir, qui est constante de la part des tribunaux civils, est également celle du conseil d'Etat, notamment en matière de préjudices causés par les travaux publics. Il faut que le dommage soit la conséquence immédiate et non pas éloignée du fait de l'administration (1). » Cette règle exclut les dommages qui ne procèdent du travail public que par répercussion, au travers d'autres faits dans lesquels le lien de cause à effet est difficile à suivre. De la sorte on exclut de la réparation les dommages qui ne sont pas certains. En somme le dommage indirect est écarté parce que son caractère de dommage n'apparaît pas comme pertinent.

(1) Rapport Desplas, Chambre, Annexe n° 2345, *J. O.* p. 1203, 1^{re} Colonne.

« C'est un principe formel et général de notre droit, et l'article 1151 du Code civil, qui, de l'avis unanime, s'applique aux responsabilités de tous ordres, limite cette responsabilité de tous ordres, limite cette responsabilité à ce qui est la suite immédiate de l'obligation » (1).

*
* * *

Une autre utilité pratique de la notion du dommage direct, c'est l'évaluation de l'indemnité en cas de remploi.

Certains auraient voulu faire du remploi une véritable obligation. En effet, disaient-ils, en matière de réparations de dommages de guerre, deux intérêts sont en jeu : et la notion même de la solidarité nationale, d'où découle le droit à la réparation implique, en même temps que l'impossibilité de disjoindre ces deux intérêts, la nécessité de les concilier dans une combinaison qui tienne compte à la fois de l'une et de l'autre. On ne saurait successivement faire fonctionner l'idée de solidarité en tant qu'il s'agit de créer à la charge de la nation l'obligation de remettre intégralement en état les patrimoines des victimes, puis repousser cette même idée, en tant qu'elle implique parallèlement le droit pour la nation de bénéficier des avantages que comporte en sa propre faveur la remise en état intégrale. La solidarité nationale qui

(1) Rapport Desplas, Chambre, Annexe n° 2345, J. O. p. 1203, 1^{re} Colonne.

suffit à causer le droit a nécessairement aussi pour effet d'en conditionner l'acquisition. » (1)

Il est certain que la nation considérée dans son ensemble a tout intérêt à la remise en état économique des régions dévastées. Mais est-il non moins certain que les sinistrés sont libres de reconstituer ou non leur industrie ruinée. Du reste, en certains cas, par suite de circonstances économiques nouvelles créées par la guerre (un déplacement du marché, par exemple), ce serait une erreur profonde et funeste de remployer. Il était donc logique pour un motif à la fois juridique et économique de laisser aux sinistrés liberté pleine et entière quant au emploi, et c'est la solution adoptée finalement par le législateur de 1919.

Cependant, voulant favoriser le emploi, il a accordé à celui qui effectue le emploi, en outre du prix du dommage direct (perte subie), une valeur correspondant aux frais supplémentaires nécessaires à la reconstitution du bien sinistré. La perte subie, évaluée à la valeur du bien sinistré au 30 juin 1914 constitue le dommage direct. On voit ici l'utilité de la notion du dommage direct.

(1) Carré de Malberg : *Public. Com. Nat. d'action*, Fasc. H.

CHAPITRE VI

LE « FAIT DE LA GUERRE »

Faits de guerre et Faits de la guerre.

L'expression *faits de la guerre* est une innovation du législateur de 1919. La législation actuelle en matière de dommages de guerre, à cause précisément de cette terminologie nouvelle, est plus large que l'ancienne et il est intéressant d'étudier en quoi l'expression « faits de la guerre » a ouvert à la réparation un champ plus étendu.

Par *fait de guerre*, on entend celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure (rencontres armées, fait de l'ennemi), ou d'une nécessité immédiate de la lutte. Les faits de la guerre comprennent l'ensemble des opérations de la guerre (rapport Desplas).

Mais on ne devrait pas considérer comme fait de guerre une conséquence indirecte des opérations, quand même elle serait apparentée de très près à l'action : par exemple des dégâts commis par les troupes au repos dans un lieu voisin du champ de bataille, les dégâts ne sont pas la conséquence immédiate et directe de l'action.

L'expression faits de la guerre englobe plus de cas que la précédente. Les faits de la guerre sont ceux qui sont nés par le fait et à l'occasion de la guerre. Ils peuvent n'avoir avec la lutte qu'un lien assez lâche, un rapport plutôt indirect. Par exemple, des dégâts de cantonnement de l'armée nationale ou des travaux de défense effectués à l'approche de l'adversaire, quand même, en raison de l'arrêt infligé à l'ennemi en marche, ils n'auraient pas été utilisés au cours d'un combat.

Les auteurs de la loi actuelle ont voulu assurer aux victimes des faits de la guerre une réparation aussi intégrale que possible, mais ils n'ont pas entendu réparer tous les préjudices sans exception subis par les Français au cours de la guerre et se rattachant à celle-ci par un lien quelconque. Ils ont entendu viser seulement les préjudices spéciaux, exceptionnels, résultant des opérations de guerre, de l'invasion ou de l'occupation.

Que comprend l'expression « faits de la guerre ? » Elle comprend d'abord tous les événements que la jurisprudence du Conseil d'État antérieure à la loi de 1919 appelait « faits de guerre » et pour lesquels aucun recours n'était possible contre l'État français, motif pris de ce qu'ils étaient soi-disant un cas de force majeure. Cette expression contient en outre l'ensemble des opérations militaires, c'est-à-dire, comme l'indique l'article 2, § 3, les mesures préparatoires de l'attaque, les mesures préventives de la défense, celles dues aux nécessités de la lutte,

à l'évacuation des points menacés, à l'occupation dans les portions du territoire compris dans la zone des armées (Rolland : livre cité, p. 44).

Ce qui corrobore M. Rolland dans cette opinion, c'est le rejet d'un amendement de M. Mistral tendant à ajouter à l'énumération de l'article 2 des dommages résultant des explosions ou accidents survenus ou ayant pu survenir dans les arsenaux, manufactures, dépôts de munitions de l'État, dans les usines privées de munitions (1).

*
* * *

Pour bien saisir la portée de l'innovation juridique de la loi de 1919, il importe de s'arrêter à l'examen de l'ancien concept du fait de guerre. Le fait de guerre est une circonstance telle, d'après les législations et la jurisprudence précédentes, qu'elle ne pouvait donner lieu qu'à l'irresponsabilité de l'État. Cette irresponsabilité, la doctrine la basait sur deux théories directes : 1^o celle des faits de guerre, actes de gouvernement ; 2^o celle des faits de guerre, cas de force majeure.

Quelque idée que l'on se fasse de la valeur de la théorie des actes de gouvernement, tous sont d'accord sur ce point : les actes de gouvernement n'ouvrent aucun recours contentieux à ceux qui, de leur fait, subissent des dommages. Mieux vaut, dit-on à l'appui de cette thèse, sacrifier des

(1) 2^e séance de la Chambre du 24 déc. 1918, *J. O.*, 25 déc. 1918, pp. 3534-3536.

intérêts individuels qu'amoindrir la liberté d'action du gouvernement dans les questions essentielles. On admet qu'en certaines circonstances graves, le premier devoir qui s'impose à l'État, c'est d'agir, de « gouverner ». En vue d'une grande nécessité publique, les ministres peuvent prendre des mesures qui vont blesser des intérêts privés. Les rendre responsables, ce serait paralyser une action qui s'exerce en vue de l'intérêt commun (Laferrière).

Bien entendu, la responsabilité dont il pourrait être question ici est celle qui se traduit par des dommages-intérêts. Quant à la responsabilité politique, elle existe en tous cas.

L'État, si on considère le fait de guerre comme un acte accompli sous l'empire d'une grande nécessité publique, serait irresponsable à raison du fait de guerre. Il ne peut être question de droit à la réparation du dommage de guerre, l'État, le gouvernement étant irresponsable par définition. Cette thèse conviendrait très bien à un régime absolutiste. C'est ainsi qu'une monarchie de droit divin, où le pouvoir n'est qu'une émanation de l'être suprême, prétend à l'infaillibilité dans ses actes.

Cette manière de voir, qui eut beaucoup de succès sous la Restauration, a été revue par M. Hauriou. Il a tenté de la démocratiser, de la plier aux modifications de la Constitution. Mais, pour beaucoup d'auteurs, les actes de

gouvernement n'existent pas et la thèse précédente est sans fondement.

Ce qu'il faut en retenir, c'est qu'avec elle la réparation n'était pas un droit pour le sinistré, vu l'irresponsabilité logique du gouvernement à raison de ses actes. Tout au plus le gouvernement pouvait-il octroyer, allouer un secours, s'il le voulait bien. Elle ne reconnaît que deux pouvoirs : le législatif et l'exécutif. Ce dernier se ramifierait en trois directions : l'autorité judiciaire, l'autorité gouvernementale, l'autorité administrative. C'est nier le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. On ne peut admettre dans un Etat moderne une telle théorie. Puis, comme l'a remarqué M. Michoud, « si tous les faits de guerre sont actes de gouvernement, il faut considérer comme tels non seulement les actes commandés par les nécessités immédiates de la lutte (destruction des maisons par les projectiles, occupation des propriétés privées par les troupes, etc.), mais aussi les actes accomplis par l'autorité militaire avant la lutte et dans le but de la préparer (établissement d'un système de fortification à distance de l'ennemi, autour des places dont on prévoit l'investissement ; occupation des propriétés privées pour le casernement des troupes, etc.). En quoi le plus ou moins grand éloignement de l'ennemi peut-il changer le caractère gouvernemental de l'acte ? » Comment appeler actes de gouvernement les dégâts qui sont le fait de l'ennemi ?

On peut donc conclure qu'à supposer fondée la théorie des actes de gouvernement considérée en elle-même, on ne peut appeler actes de gouvernement les faits de guerre. Et par conséquent le principe de l'irresponsabilité de l'Etat ne devait pas s'appliquer à eux.

* *

Une autre explication consiste à baser sur la force majeure l'irresponsabilité de l'Etat. Le fait de guerre est un cas de force majeure, affirme-t-on.

L'article 1773 du Code Civil parle, de « cas fortuits extraordinaires. » Cette conception du Code a été empruntée par les lois de secours qui ont suivi les invasions du territoire français au cours du dernier siècle ; elle avait jusqu'à présent inspiré la jurisprudence administrative.

L'argument « force majeure » est considéré par les adversaires du droit à la réparation intégrale, comme constituant une trouvaille et comme une véritable « artillerie lourde », selon l'expression de M. Joseph Barthélemy, à l'encontre des arguments des partisans de la réparation intégrale. « Nous disons [contre la réparation intégrale], affirme M. Colson, qu'il y a force majeure, que l'effet du tir de nos canons, les destructions indispensables pour enrayer une attaque de vive force sont des calamités découlant de nécessités dont nul n'est responsable. » Le dommage de guerre serait un accident de

fortune, comme ceux qui résultent de la foudre, des tremblements de terre, des inondations, et nul n'en serait responsable : les habitants des régions envahies seraient victimes d'un fléau, non d'une injustice.

Les cas de force majeure ne sont jamais générateurs d'une responsabilité. La fatalité implique l'irresponsabilité. Les faits de guerre sont des cas de force majeure, et l'Etat ne peut en conséquence en assumer la responsabilité.

La force majeure est ce à quoi on ne peut résister même en l'ayant prévu. Le cas fortuit est ce qui arrive sans qu'on ait pu le prévoir. Dans un cas comme dans l'autre, il est évident que la responsabilité de l'homme ne saurait être engagée à raison de phénomènes qui sont hors de son pouvoir, sur lesquels sa volonté ne peut avoir aucune influence. Contre la réalisation du fait de guerre on ne peut rien. Il est impossible, même en prévoyant son arrivée, d'empêcher que l'obus tiré n'arrive à telle heure dans tel ou tel village, sur telle maison.

Le caractère de force majeure disparaît dès que le dommage est le résultat non d'un fait dont la nécessité est actuelle et s'impose brutalement, mais d'un fait dont la nécessité n'apparaît pas comme immédiate. Par exemple, au cas de travaux préparatoires de défense effectués par mesure de prudence autour d'une place dont le siège n'est pas imminent, il y aura lieu à responsabilité

de l'Etat à raison de ces travaux, ils ne résultent pas d'un cas de force majeure.

La nécessité d'effectuer ces travaux n'apparaît pas comme immédiate et pressante.

Donc le fait de guerre, sauf certains cas exceptionnels comme celui des travaux préparatoires de défense n'ayant pas un caractère imminent, devait, d'après les législations antérieures à l'actuelle, rester considéré comme un cas de force majeure.

C'est pourquoi les lois des 23-25 septembre 1814, le décret du 6 avril 1815, le décret des 29 mai, 6 juin 1815, la loi du 28 avril 1816, celles du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874 ont affirmé l'irresponsabilité de l'Etat, à raison des dommages causés par les faits de guerre.

Une telle opinion, malgré son bien fondé apparent, est en réalité le résultat d'une confusion. En cas de guerre il y a bien force majeure. Mais la force majeure existe uniquement du chef de celui qui subit le fait de guerre. Elle a un caractère unilatéral. Il n'y a pas de force majeure pour celui qui a commandé l'exécution des actes dommageables, c'est-à-dire l'Etat qui a voulu la guerre. Rappel de l'ambassadeur ennemi, ordre de mobilisation générale, etc..., etc... sont des faits qui constituent le préliminaire obligé, de par les conventions et usages internationaux, d'une guerre moderne. Le caractère fatal et inévitable des faits de guerre a un aspect purement unila-

téral et on ne voit pas dans ces conditions la base logique du principe général de l'irresponsabilité de l'État à raison de ces faits.

En outre, du côté de la nation qui subit la guerre, il n'y a véritablement force majeure que lorsque ses forces militaires ne peuvent plus résister à l'ennemi. C'est le sens littéral de l'expression force majeure.

Cette doctrine, qui classe la guerre parmi les cas fortuits extraordinaires et prétend faire découler de là l'irresponsabilité de l'État à raison des faits de guerre, est, dit-on, basée sur l'article 1773 du Code civil. Cet article 1773 vise le cas où dans un bail le preneur se charge des cas de force majeure et il dit qu'une telle stipulation, « ne s'entend pas des cas fortuits extraordinaires, tels que les ravages de la guerre ou une inondation ». De ce texte on prétend déduire que la guerre est à considérer comme un cas de force majeure pour l'État.

L'article 1773 vise la responsabilité du preneur dans un bail à ferme. Il est évident qu'en une telle hypothèse, pour le bailleur comme pour le preneur, personnes privées, la guerre est un cas de force majeure. L'irresponsabilité du preneur en l'espèce est manifeste. Mais il n'y a aucune raison de tirer de ce texte une conclusion générale. Pourquoi transposer en droit public une règle de droit civil, alors que l'on s'accorde à dresser un mur entre ces deux parties du droit ? Pourquoi vouloir appliquer un texte à une hypothèse qu'il ne peut pas prévoir,

de par son caractère et sa place dans le Code ? D'ailleurs, même en admettant que la guerre soit inévitablement et en toute hypothèse un cas de force majeure, cela n'entraînerait pas forcément l'irresponsabilité de l'État à raison des dommages de guerre. La notion de force majeure est sans valeur en l'espèce. « Elle peut, dit M. Joseph Barthélemy, servir à annihiler une responsabilité pour faute ; elle ne peut exclure une responsabilité pour risque social fondée sur l'équité.

Peu importe, en effet, qu'il y ait ou non faute de l'État. Un fait s'impose brutalement : c'est que, du fait de la guerre, certains citoyens seulement et non pas tous ont subi des préjudices spéciaux, exceptionnels, anormaux, supplémentaires en quelque sorte. En plus de certains dommages qui sont la suite, la conséquence indirecte de l'état de guerre, comme par exemple le ralentissement des affaires dans certaines professions, il y a des dommages qui sont « l'apanage » exclusif des habitants, des régions envahies : prélèvements, réquisitions, amendes, destructions, etc., etc.

Si l'on admet que ces dommages supplémentaires doivent rester sans réparation, on viole d'une façon flagrante le *principe de l'égalité devant les Charges publiques*. Il serait injuste que certains citoyens supportent seuls et en entier des dégâts dont ils ont été victimes à cause de la communauté. Tous les membres du corps social doivent subir les charges du risque social. « Il ne faut pas,

disait Buffet en 1871, que la France se croie divisée en deux parties, dont l'une aura subi tous les dommages de l'invasion et serait, si la guerre se renouvelait un jour, encore exposée à les subir seule de nouveau, et à les cumuler avec sa part proportionnelle dans les frais généraux, tandis qu'une autre partie du pays ne supporterait que ceux-ci. Il ne faut pas établir sur notre territoire cette ligne déplorable de démarcation. » « La guerre, le fait général de la guerre fait peser toute la France des dommages et des risques généraux : mort, blessures, maladies pour les militaires aux armées, pertes pécuniaires, absence de gains pour les mobilisés et même pour un grand nombre de non mobilisés, à raison du marasme d'un grand nombre d'affaires. Ces risques, ces dommages généraux, nos malheureuses régions en supportent leur lourde part ; mais pour elles ce n'est pas tout. S'ajoutant au *fait général de la guerre*, le *fait spécial de l'invasion* leur fait supporter des dommages supplémentaires : meurtres, incendies, pillages, vols, destructions que n'ont pas connus... les régions épargnées par l'ennemi » (1).

L'ancien concept du fait de guerre qui avait fait naître, pour le plus grand tort du sinistré, une règle désespérante ne pouvait plus subsister après la guerre actuelle. Qu'on ait traité à la légère des dégâts provenant de la guerre,

(1) M. Pierre Forgeot, député. Chambre. Séance, 26 oct. 1916, *J. O.*, 24 oct., p. 3173.

c'est assez naturel à une époque de régime peu démocratique, à une époque aussi où ces dégâts étaient, somme toute, relativement peu importants. Il n'en pouvait être de même à l'époque actuelle, où les idées de justice nationale et internationale ont fait de grands progrès, où surtout la durée de la guerre, le perfectionnement des moyens de destruction et la stabilisation du front ont eu pour résultat l'anéantissement de régions entières, la mise en ruine de ruines elles-mêmes. Il a fallu briser une vieille formule, et remplacer dans les textes le mot *fait de guerre* par l'expression plus large « *fait de la guerre* ». Il importait souverainement de ne pas permettre la réédition de l'ancienne doctrine du fait de guerre cas de force majeure. Il importait aussi d'élargir le champ des réparations, en rendant celles-ci applicables non seulement aux faits ayant un rapport direct avec les nécessités immédiates du combat, mais aux faits ayant pour cause les opérations de la guerre en général.

En résumé, que l'on se base sur l'idée de la force majeure ou sur celle de l'acte de gouvernement pour affirmer la non-responsabilité de l'État à raison des dommages de guerre, on commet une erreur grossière qui a sa source dans l'idée fausse que l'on se fait de la nature de la guerre. Un préjugé traditionnel a voulu que pendant longtemps on considérât purement et simplement la guerre comme un cataclysme, un fléau, une triste fatalité. Évidemment, les événements qu'implique la guerre :

incendies, pillages, vols, bombardements, destructions, le déchaînement inouï de toutes ces brutalités qui bouleversent le cœur et l'esprit font penser à une catastrophe. Mais si, au lieu de s'arrêter à la contemplation superficielle des phénomènes, on en recherche le substratum, la signification profonde, on est obligé de convenir que la guerre est une manifestation de la vie de l'État. Certains vont jusqu'à soutenir que la guerre est la conséquence inéluctable de ce qu'on a appelé « les lois de l'Histoire », et qu'elle a sa source dans des inimitiés ancestrales et héréditaires existant entre certains peuples.

Sans juger cette question générale qui n'est pas de notre compétence, il est certain qu'en fait, à certains moments de l'histoire, il y a, d'un côté, des Etats de proie qui prétendent par la seule force matérielle tirer parti de la supériorité qu'ils ont acquise, et, en face d'eux, d'autres Etats qui défendent contre l'agresseur leur intégrité, leur existence même.

La guerre ainsi envisagée apparaît comme *un fait national*. « C'est parce qu'il y a des Etats qu'il y a la guerre (1) ». Le sinistré qui du fait de la guerre a subi un préjudice se présente à ses compatriotes et leur dit : Je faisais partie avec vous d'une association. Pour la défense de la chose sociale mon bien a été détruit, et ce dans le

(1) Joseph Barthélemy, *Public. Com. Nat. d'action*. Fascic. K, p. 3.

but de notre association à tous : indemnisez-moi. C'est mon droit, et il n'y a pas de raison pour que mes charges publiques soient plus élevées que les vôtres.

De la notion légale nouvelle du *fait de la guerre* plusieurs conséquences résultent : 1° Suppression de la distinction entre le fait de guerre et la mesure préventive, ces deux catégories d'événements rentrant à présent dans l'extension de notre fait de la guerre ».

2° Réparation des dommages causés aux personnes et aux biens indistinctement, que le dommage soit causé à la personne ou aux biens, s'il a sa cause dans un fait de la guerre, il ouvre logiquement droit à réparation.

3° Pas de distinction suivant la nationalité des auteurs du dommage. Il n'y aura pas lieu de distinguer entre les dommages causés par l'armée nationale et les dommages causés par l'ennemi. « La défense du pays, avec les obligations qu'elle entraîne et les risques qu'elle comporte pour les individus, constitue une charge publique au premier chef. Devant cette charge tous doivent être égaux. L'égalité est rompue si les victimes d'une armée d'occupation ou d'invasion qui ont eu déjà à supporter toute l'horreur de la guerre ne peuvent même pas demander à la nation la réparation des préjudices qu'elles ont subi. Sans doute la charge spéciale qui pèse sur ces citoyens leur est imposée par une armée étrangère. Mais

cette présence n'est qu'une suite des opérations de défense du pays (1).

(1) Rapport fait au nom de la Commission du budget chargée d'examiner la proposition de loi de M. Louis Marin, tendant à réglementer la réparation de certains dommages matériels provenant de faits de guerre continentale ou de l'occupation du territoire par une armée ennemie. Session ordinaire, séance du 16 mars 1914. *Documents Parlement. Chambre* p. 1445, annexe n° 3700.

CHAPITRE VII

INDICATIONS DES CONDITIONS DE PERSONNES, DE TEMPS ET DE LIEU

De ce que la réparation des dommages de guerre est un droit pour l'individu et une obligation pour l'Etat, il suit que toute considération arbitraire quant aux personnes est exclue de l'application, du principe de réparation.

Sous la Révolution, lorsque la réparation de tels dommages était considérée comme une manifestation purement gracieuse de la bienveillance de l'Etat vis-à-vis des individus et constituait un secours, certaines personnes se trouvaient exclues du bénéfice des indemnités. C'est ainsi que les personnes aisées, non nécessiteuses, étaient sans qualité pour réclamer des secours, en vertu de leur aisance même. D'autres, réputées hostiles au gouvernement, celles qui ne pouvaient obtenir le « certificat de civisme », étaient également écartées : le gouvernement ne voulant pas faire bénéficier d'une

gracieuseté accomplie aux frais du Trésor les ennemis de l'intérieur.

Avec le concept actuel du dommage de guerre, de telles conséquences n'existent plus. La réparation est non plus une mesure libérale, mais une obligation pour l'Etat. L'Etat même non « responsable » de la guerre est cependant tenu des réparations à raison des dommages de guerre. En effet cette obligation ne repose pas sur l'idée d'une responsabilité de l'Etat entendue au sens strictement civiliste du mot ; responsabilité qui serait basée sur une faute commise par l'Etat. Elle repose au contraire sur le principe de droit public et de l'égalité de tous devant les charges publiques. De ce que tous sont également dans l'obligation de subir certaines charges publiques, il s'ensuit que par une juste conséquence les citoyens qui du fait de la guerre ont subi des préjudices à eux spéciaux ont droit de ce fait à réclamer une indemnité de l'Etat.

Mais seuls en principe les citoyens français ont droit à l'indemnité. Puisque la guerre est un fait national, seuls les nationaux, qui ont vis-à-vis de l'Etat des charges publiques à remplir, pourront invoquer à l'encontre de l'Etat et en vue d'obtenir une indemnité, le principe de l'égalité des charges publiques. De même leurs héritiers.

Le sinistré, possédant à l'encontre de l'Etat une véritable créance, pourra, en cas de remploi et de réinvestissement, céder ou déléguer ladite créance dans les conditions prévues par les articles 1689 et suivants du

Code civil, avec l'autorisation du Tribunal civil donnée en Chambre du Conseil après avis du ministère public. La cession du droit à l'indemnité n'entraîne pas la cession du sol ou des objets endommagés, le cessionnaire conservant toujours son droit de reconstruire et de remployer et de son droit de propriété des biens reconstitués. Mais elle a pour objet de lui permettre de se procurer immédiatement les fonds nécessaires sans attendre les délais et les formalités de paiement.

Pour écarter les spéculateurs la cession est soumise à l'autorisation du Tribunal, qui présente une garantie pour l'attributaire.

Il en est de même lorsque la cession est faite à une société de crédit immobilier, à une coopérative ou à une société d'habitation à bon marché ayant assuré les charges de la reconstitution de l'immeuble, ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de bienfaisance spécialement agréées à cet effet par le Ministre chargé de la reconstitution des Régions libérées.

Lorsque les attributaires d'une indemnité ont cédé leur droit à une société de crédit immobilier, à une coopérative ou à une société d'habitation à bon marché, celle-ci peut leur consentir les prêts nécessaires à la reconstitution de l'immeuble sans qu'ils aient ici à justifier de la possession d'une valeur équivalente au cinquième du montant du prêt, ni à fournir une garantie hypothécaire ni à contracter une assurance sur la vie (art. 49).

* * *

Sans que logiquement les étrangers aient un véritable droit quant à la réparation des dommages, l'Etat pourra les admettre aux mêmes avantages que les citoyens français. Les personnes morales du droit public ou du droit privé ont droit, comme les individus et dans les mêmes conditions, à la réparation des dommages de guerre.

Quant aux sociétés dont une partie du capital social était détenue par des nationaux des puissances ennemies, à la date du 1^{er} août 1914, elles devront rembourser à l'Etat, par des retenues sur les dividendes distribués aux porteurs ressortissants des puissances ennemies ou par toutes autres retenues à faire supporter par ces porteurs, la part d'indemnité dont le capital par eux détenu aurait bénéficié (art. 3, § 2).

* * *

Tous les dommages résultant des faits de la guerre sont sujets à réparations s'ils ont été commis en France ou en Algérie (art. 2). Il en est de même pour ceux commis en Alsace-Lorraine (Déclaration du Ministre des Régions libérées, séance de la Chambre du 21 décembre 1918, *J. O.*, 25 décembre 1918, p. 2527).

Il n'y a d'ailleurs pas à examiner quelle est la nationalité des auteurs des dommages susdits. En conséquence

tous faits dommageables résultant des opérations, par exemple les actions d'artillerie, les travaux de démolition, les constructions de tranchées, abris, etc... sont visés par la loi, du moment qu'ils réalisent les conditions de situation géographique exigées par la loi. Les dégâts causés par un sous-marin s'approchant des côtes pour les bombarder sont visés par la loi, quand même lesdites côtes n'auraient pas été zone des armées.

Il n'en serait pas de même des dégâts causés dans une usine de guerre de la métropole par une explosion, parce qu'alors le dommage, bien que convenablement situé, n'est pas la suite immédiate des opérations.

Quant à la question des dommages éprouvés par des Français établis dans les pays alliés ou neutres, elle se règlera par des rapports internationaux. C'est ainsi que, dès le 14 septembre 1919, le Ministre des Régions libérées a étendu aux agriculteurs et industriels belges le régime des différentes avances par télégramme-circulaire.

D'un autre côté certains dommages, bien que n'ayant pas eu lieu pendant la guerre, pourront être considérés comme dommages de guerre. Par exemple, on a demandé : Un agriculteur dont les pâtures ont servi à des tirs allemands pendant l'occupation et qui a mis en pâture, depuis l'armistice, des vaches, lesquelles ont été empoisonnées du fait des gaz, a-t-il droit à une subvention du Ministère, ou peut-il porter la perte de ses animaux en dommages de guerre ?

— A quoi il a été répondu : Le dommage visé peut être considéré comme un dommage de guerre, si l'intéressé justifie que la perte de ses animaux est bien due au fait de guerre indiqué, et s'il n'y a pas eu faute de sa part (1).

(1) *J. O.* 23 avril 1920, p. 1249.

CHAPITRE VIII

L'ASPECT SOCIAL DU DOMMAGE DE GUERRE

La question du « droit nouveau ».

Le dommage de guerre est-il un dommage individuel ?
Est-il un dommage social ?

A-t-il un caractère composite, à la fois individuel et social ? La guerre a détruit ou endommagé les richesses du Nord-Est de la France. Les particuliers en sont victimes individuellement considérés. Les ruines envisagées dans l'ensemble, au point de vue de l'intérêt public, se traduisent par un appauvrissement de l'Etat. Du fait que les membres du corps social sont appauvris, la société tout entière en ressent le contrecoup néfaste. Le devoir de l'Etat en la circonstance est de ne pas perdre de vue qu'il est le souverain et que son intérêt a un caractère prééminent, un caractère « auguste » et que l'intérêt des particuliers est secondaire et dérivé.

L'intérêt d'un industriel sinistré de Reims n'est peut-être pas de remonter là où elle était auparavant son usine

détruite par la guerre. L'intérêt de l'Etat est que cette usine, comme d'ailleurs toutes les autres exploitations détruites, soit restaurée sur place. Il ne faut pas que la liberté laissée aux sinistrés quant à l'emploi des indemnités à eux versées à raison de dommages de guerre aboutisse à faire, selon l'expression de M. Forgeot, des régions de la zone de guerre une « bande désertique », morte pour la production, sans valeur économique.

Le droit pour les particuliers à réparation a sa contrepartie en l'obligation qui leur incombe de remployer. C'est la thèse soutenue à la Chambre par MM. Desplas et Forgeot : obligations du emploi, sous peine de déchéance de tout droit à indemnité, sauf dispense accordée par tribunal, et surtout conception d'un droit de l'Etat dominant celui de la victime relativement à la reconstitution de l'objet détruit. Voilà le principe qui doit être « la pièce essentielle » et « comme l'âme de la loi » en matière de réparations, selon les expressions de M. Desplas (1). « L'œuvre de réparation dépasse l'individu ; au travers de l'individu, c'est la réparation du pays tout entier qu'il faut poursuivre » (2). Ce qu'il faut viser surtout, ce n'est pas l'indemnisation des particuliers, c'est la « reconstitution des choses, le rétablissement du milieu

(1) Chambre, Séances du 3 octobre 1916, *J. O.* 4 oct. p. 1891, 2^e col., et du 12 oct. 1916, *J. O.* 13 oct. p. 3006, 2^e col.

(2) Desplas, *J. O.* 4 octobre 1916. *Doc. Parl.* p. 1977.

économique et social. » D'accord avec le rapporteur, la Chambre avait tiré la conclusion de ces idées, en affirmant : l'octroi de l'indemnité sera subordonné à l'obligation du emploi. « L'indemnité est non pas personnelle, mais réelle » (1). « Nous voulons, disait de son côté le Garde des Sceaux, M. Viviani, restaurer le commerce, l'agriculture, l'industrie. Nous voulons les restaurer à travers les personnes que nous aimons certes, aux douleurs desquelles nous compatissons, mais que nous considérons beaucoup plus comme des dépositaires et des intermédiaires de l'indemnité qui va être versée que comme les véritables bénéficiaires. »

... « Il faut avoir le droit et le courage de proclamer les choses : nous formons un droit nouveau, et nous n'avons pas voulu former un droit individuel. Nous n'avons pas voulu forger un droit qui pût se baser sur le Code civil : nous avons voulu forger, parce que les circonstances nous y obligeaient, un véritable *droit social*. » (M. Viviani).

« Il ne s'agit donc pas, à vrai dire, d'une indemnité sur laquelle le bénéficiaire acquerrait un droit de propriété, mais d'une somme allouée à celui-ci dans un but déterminé et en vue de l'employer aux lieu et place de l'Etat à l'œuvre de réparation. L'indemnité n'entre dans son patrimoine que grevée d'une condition, ou plus

(1) Desplas, *J. O.* 4 oct. 1916, *Doc. Parl.* p. 1977.

exactement elle n'y entre pas, elle ne saurait figurer dans son actif. » (1)

« La situation se définit plutôt par une sorte de mandat » (2), et le remploi serait, selon l'expression de M. Jacquemin, « une fonction à la charge de l'individu (3) ».

Donner au sinistré une indemnité représentant la valeur vénale de ce qu'il a perdu serait juste en principe, mais lui verser cette indemnité sans conditions serait courir le risque de ne pas voir se relever les ruines. D'où la nécessité sociale de subordonner l'indemnisation au remploi. C'est la « seule manière de réaliser la formule de la solidarité nationale..., de concilier l'intérêt particulier avec l'intérêt général..., de faire tourner des sacrifices justes sans doute mais considérables tout de même au profit de tous. » Juridiquement, dit-on, le remploi obligatoire ne souffre pas d'objection sérieuse : le sinistré, une fois redevenu propriétaire de la chose perdue, recouvre le droit d'aliéner cette chose. Son droit individuel de propriété est sauvegardé, et l'intérêt social qui s'attache à la reconstitution aussi : tout est pour le mieux. Economiquement le remploi s'opposera à des exodes regrettables.

(1) Rapport Desplas, *Doc. Parl. Chambre annexe* n° 2345, *J. O.* p. 1208, 3^e col.

(2) Desplas, *J. O.* p. 1207.

(3) M. R. R. Jacquelin. *Le droit social et la réparation des dommages en Régions envahies.*

L'équilibre général est rompu. Il le serait encore plus si le déplacement des industries échappait à la vigilance des pouvoirs publics. Au lieu de se répartir normalement sur l'ensemble du pays, la main-d'œuvre désertant les villes mortes affluerait là où elle trouverait exclusivement à s'employer. Une fièvre d'activité factice congestionnerait certains centres, y déterminerait les troubles organiques qui accompagnent fatalement une évolution hâtive sans proportion avec la faculté productive : chômage, avilissement des salaires, dépérissement des négoce et industries locales, renchérissement de la vie, augmentation des charges publiques. La santé du corps social est dans l'équilibre des forces et des facultés... Contre l'exode des capitaux, l'émigration des industriels, l'abandon des industries, l'abandon des campagnes, contre le déséquilibre et le malaise de toute la nation, le remploi, tel que nous l'organisons, s'impose comme le seul remède efficace (Discours de M. Klotz à la Chambre, 11 octobre 1916).

En résumé le véritable bénéficiaire de l'indemnité, d'après cette conception de « droit social nouveau », c'est non l'individu, mais l'Etat. L'individu n'a pas à se plaindre, puisqu'on le met à même de ressusciter la chose disparue.

Le droit à réparation, d'après cette conception, ne demeure pas tel que l'a proclamé la convention, c'est-à-dire un droit individuel, un droit pénétré des principes

de la Révolution française. Non ! on veut « se dégager de l'étreinte qu'une consultation trop pressante du Code civil fait peser sur les esprits », et forger, à l'encontre du droit individuel, un *droit nouveau*, un véritable *droit social*.

*
* *

Cette thèse du remploi obligatoire nie les principes individualistes de la Révolution sur lesquels sont bâtis la société moderne. Accueillie avec faveur à la Chambre, elle fut de suite combattue au Sénat.

D'après la doctrine de la Chambre, l'individu est considéré « comme une valeur sociale » et rien de plus. Si cette valeur subsiste et que l'homme soit prêt à reprendre le rôle social qu'il exerçait précédemment, il est admis et le remploi le restitue dans ses biens. S'il hésite ou recule, s'il se dérobe à sa fonction ou ne se croit plus apte à la remplir, il est écarté et laissé à sa déchéance. L'indemnité ne va pas au sinistré, elle va à l'agent de reconstitution et ne lui est accordée qu'en cette qualité. » (1)

La doctrine de la Chambre, celle du remploi obligatoire, va directement à l'encontre des droits individuels consacrés par la Révolution. C'est pourquoi M. Forgeot, partisan du droit individuel, avait proposé, dans l'article 1^{er} du projet de loi, d'ajouter, après les mots

(1) Rapport de M. Regnald au Sénat, *J. O.*, 1917, p. 633, *Doc. Parl.* n° 315.

« La République », ceux-ci : « fidèle au principe posé par la loi des 17-24 août 1793 ». M. Forgeot voulant opposer, à l'affirmation qu'un « droit nouveau » va être créé, le rappel d'un fait historique, la vérité d'un « droit sans épithète. »

L'article 1^{er} du décret des 27 février-14 août 1793, voté par la Convention nationale, affirmait ce droit : « La Convention déclare, au nom de la nation, qu'elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français, ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées..... »

La Commission sénatoriale considéra le remploi comme une erreur et une atteinte dangereuse au droit individuel et comme de nature « à soumettre à des restrictions de leur individualisme les Français dont l'individualisme a le plus cruellement souffert »..... « Nous voulons avant tout conserver, comme le reste de la France, les garanties du droit existant, tant que ce droit existant sera celui de la France entière (1). »

La thèse du remploi obligatoire nie le principe de la propriété. Avec elle « la seule propriété qui cessera d'être sacrée en France serait précisément celle qui a le plus souffert ». Les biens perdus appartenaient aux sinistrés de façon exclusive et personnelle : les sinistrés doivent

(1) L. Hubert, Sénat. Séance du 13 déc. 1917, *J. O.* 14 déc. 1917.

recevoir leur indemnité « dans les mêmes conditions de liberté que celle dans lesquelles ils possédaient leur bien ». En décider autrement, c'est frapper leur propriété de servitude. C'est décréter au xx^e siècle que le paysan du nord de la France doit renoncer à sa liberté et se reconnaître comme son ancêtre « attaché à la glèbe » (Larnaude).

Cette conception du droit social conduit à la pure tyrannie, l'individu n'étant plus qu'un engin au service de la collectivité. « La notion toute nouvelle à laquelle ce terme correspond menace notre législation d'un bouleversement radical ; les principes sur lesquels elle repose depuis 1789 s'en trouveraient méconnus au point d'être entièrement mis à l'écart : liberté, propriété privée, droit individuel disparaîtraient pour faire place au droit de la société. Ce ne serait donc plus l'Etat qui serait fait pour l'individu, mais au contraire l'individu qui serait fait pour l'Etat. (1) »

« Le droit social permet tous les acheminements les plus directs vers le collectivisme... Il est l'engin nouveau qui permet tous les assauts, sur la seule invocation de la force qu'il renferme »... Armé de ce droit nouveau, « l'Etat dit aux particuliers : Au nom de la collectivité que je représente, je commence par confisquer ta propriété, *quia nominor leo*. Si je la juge intéressante pour

(1) M. Jacquelin. — *Le droit Social et la réparation des dommages en régions envahies*.

la collectivité, je te la rendrai, mais seulement si tu consens à te plier à toutes mes conditions ; et si je la juge sans intérêt pour la collectivité, je ne te rendrai que la portion qui me conviendra. . . . »

« Né d'une loi de circonstance, le droit social nouveau ne manquera pas d'émettre la prétention de devenir la pierre angulaire de tout l'édifice législatif. N'ayant à produire aucune justification autre que son nom, il lui suffira de se présenter pour triompher des divers obstacles rencontrés sur sa route ; il est donc gros de toutes les spoliations les plus démagogiques (1). »

« Le droit social incarne tout l'idéal de la politique socialiste, et l'on peut méditer à loisir sur la portée que l'avenir lui réserve ; elle est assez nettement indiquée dans l'avertissement de la déclaration rapportée au début de cette étude : « La Chambre sera prête et qualifiée par la suite d'une grande tâche de même caractère et de même inspiration... et dans le droit social nouveau elle trouvera les justes et fécondes solutions (2). »

En fait, ce droit social, s'il eût prévalu, eût aboli purement et simplement le droit des sinistrés. C'eût été créer, en appliquant cette théorie à la matière des dommages de guerre, un précédent redoutable, à l'encontre de la soli-

(1) M. René Jacquelin. *Le droit social et la réparation des dommages en régions envahies*.

(2) M. René Renoult, Député, Chambre, Séance 3 oct. 1916, *J. O.* du 4 oct. 1916, p. 1988, 3^e col. et 1972, 1^{re} col. — D'après M. Jacquelin. « *Le droit social nouveau, etc.* » — p. 144.

darité qui, loin d'asservir l'homme et de restreindre les libertés individuelles, tient à honneur de mettre à leur service les ressources et la puissance de l'Etat. La solidarité vient en aide, elle n'opprime pas. Elle vivifie, elle s'ingénie à développer les initiatives privées.

Au point de vue économique, la valeur à la thèse du remploi obligatoire apparaît également douteuse. Le remploi obligatoire est la négation des lois économiques. Une maison a été détruite, L'Etat va-t-il en imposer la reconstruction et forcer le sinistré, sous peine de déchéance de son droit, à rebâtir au même endroit une usine identique à la première ? Même en ce cas, une fois l'usine reconstruite, il pourrait se faire que l'opération de la reconstruction fût une affaire médiocre et par l'industriel et pour l'Etat. « A tout moment il s'opère dans la distribution et l'affectation des forces économiques nationales d'incessants changements, et une secousse comme la guerre va rendre nécessaires des changements nouveaux, modifier les débouchés, changer les clientèles. De tout cela le remploi en identique ne tiendrait pas compte. « On dira peut-être : il suffira que le sinistré emploie d'une façon productive le montant de l'indemnité, sans que cela soit dans une exploitation de même catégorie que l'exploitation détruite. Mais cela même aboutit à des conséquences inadmissibles. Voici un agriculteur ou un industriel âgé ou fatigué qui comptait transmettre à son fils la direction des affaires : le fils est mort au champ

d'honneur et l'exploitation a été détruite. Est-ce que l'Etat va exiger, pour payer l'indemnité, que le père se remette à la tâche ? Et puis que faut-il entendre par un emploi productif de l'indemnité ?

Le sinistré qui, au lieu de reconstruire son exploitation, emploiera l'indemnité en actions d'une société industrielle, fera un emploi qu'on ne saurait qualifier d'improductif. Celui qui la placera en souscription aux emprunts de l'Etat agira-t-il en mauvais citoyen, à un moment où l'Etat aura de si grands besoins d'argent ?...

« En réalité... le sinistré a droit à l'indemnité du fait qu'il a subi un dommage ; il fera ce qu'il voudra de cette indemnité. A ceux qui affectent de craindre qu'il n'en fasse un mauvais usage, nous demanderons de considérer que c'est le libre emploi par les hommes de leur activité et de leurs ressources qui a fait la société économique où nous vivons, qui a fait en particulier la propriété des régions de notre pays aujourd'hui atteintes par la guerre. Faisons donc encore confiance à la liberté créatrice pour reconstituer ce qui vient d'être détruit. (1) »

*
* *

En fait, la thèse du remploi obligatoire, qui était celle de la Chambre n'a pas prévalu, et, comme le disait un par-

(1) Truchy, *Public, Com. Nat. d'action*, Fascic. G, p. 15.

tisan de l'individualisme et de la « justice juridique » prévalant sur la « justice sociale », il y avait encore heureusement le Sénat. Alors que la Chambre voulait le remploi obligatoire, le Sénat voulait laisser au sinistré une pleine liberté.

Le principe du remploi obligatoire, mais mitigé, l'a emporté. « Je voudrais, disait M. L. Humbert, tout en reconnaissant la nécessité d'un droit nouveau, que celui-ci n'eût pas pour conséquence de soumettre à des restrictions de leur individualisme les Français dont l'individualisme a le plus souffert » (1). Il s'agit, en effet, dans l'espèce, non pas seulement d'un intérêt individuel, mais d'un intérêt général qui commande de ne pas laisser indéfiniment en ruine des régions qui étaient les plus riches de la France aux points de vue individuel, commercial et agricole. En somme le remploi entraîne simplement une prime ; et, même sans effectuer le remploi, le sinistré aura toujours l'indemnité de la perte subie.

Le sinistré, en établissant l'état des dommages par lui subi portera, dans la colonne « sommes demandées » outre le montant de la partie subie, la somme qu'il juge nécessaire par la reconstitution.

Si le sinistré porte dans la colonne simplement le montant de la perte subie, il signifie par là qu'il ne veut

(1) Sénat, Séance du 13 déc. 1917. J. O. 14 déc. 1917.

pas remployer. « Il aura, dans ce cas, un délai de deux ans, à partir de la décision portant fixation définitive de l'indemnité, pour souscrire à la condition du remploi. Il devra fournir, à l'appui de son engagement, en vue de faciliter le calcul des frais supplémentaires, un projet de travaux à exécuter ou des achats à effectuer, avec devis estimatif. » (Art. 9).

La reconstitution devra être faite de préférence dans la commune du dommage ou dans un rayon de cinquante kilomètres sans sortir de la zone dévastée, sauf en cas d'expropriation ou de rachat des terres par l'État. Dans cette hypothèse le remploi pourra être effectué dans l'étendue des régions dévastées.

« La reconstitution d'un immeuble bâti ou la reprise d'une exploitation pourra être interdit d'office par le Tribunal des dommages de guerre, si elle est reconnue irréalisable ou contraire à l'intérêt économique (par exemple la reconstitution d'un vieux château) ou à la santé publique (entreprises se rattachant à la propagation de l'alcoolisme).

Sur les conditions et les formes du remploi, il y a lieu d'indiquer sommairement que :

I. — Les immeubles bâtis doivent être rebâtis conformément aux lois et règlements sur l'hygiène publique. — (Art. 5, §§ 9 et 10, lois du 15 février 1902 et 14 mars 1919. — Décret, 2 juin 1919, *J. O.*, 4 juin 1919).

II. — Le remploi est effectué sous les formes suivantes :

a) Soit par la reconstruction d'immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits (ferme pour ferme, usine pour usine).

b) Soit par la reconstruction d'immeubles à destination différente de la destination primitive. Mais il faut, dans ce cas :

1° Que la nouvelle destination soit industrielle, commerciale ou agricole ;

2° En cas d'immeubles détruits, le remploi sera toujours fait en immeubles (*J. O.*, 2 décembre 1917, p. 1142), soit par la reconstruction, dans un rayon de 50 kilomètres à l'intérieur de la zone dévastée, d'immeuble à destination commerciale, agricole ou industrielle, soit par acquisition, dans les mêmes conditions, de bâtiments et terres à destination agricole (*Ch. des Dép., J. O.*, 29 mai 1919, p. 2472).

En ce qui concerne les meubles, il n'y a pas en principe de remploi possible. Il serait illogique, par exemple, de demander à un agriculteur dont la récolte a été enlevée de racheter une récolte équivalente. On ne peut demander à un industriel de reconstituer les produits qu'il avait fabriqués à seule fin de les vendre. Ainsi, en règle générale, l'indemnité en cas de dommage est fixée par le montant de la perte subie ou valeur de la chose au 30 juin 1914.

L'indemnisation pour les meubles n'ayant aucune destination domestique, agricole, industrielle, commerciale ou professionnelle (meubles de luxe, tableaux, objets d'art), est basée en principe sur la valeur d'achat, sans frais supplémentaires. Il y a un maximum légal d'indemnisation pour les meubles somptuaires.

Quant aux biens meubles ayant une destination domestique, agricole, industrielle, commerciale, professionnelle (outillage, matières premières, mobilier domestique, etc.), il y a lieu de distinguer s'il y a ou non, de la part du sinistré, manifestation de l'intention d'effectuer le remploi. Dans le premier cas, l'indemnité comprendra non seulement la perte subie, mais aussi les frais supplémentaires. Si, au contraire, le sinistré ne remploie pas, il ne touchera que la valeur d'avant-guerre.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation légale du remploi quant aux indemnités versées aux sinistrés. Comme on le voit, la loi du 17 avril 1919 est une loi de remploi facultatif. Tout en s'inspirant des conceptions de la Chambre tendant à la restauration des Régions libérées, elle respecte la thèse d'individualisme et de « justice juridique » qui était celle du Sénat. « Dans ce système le droit individuel est dans tous les cas respecté : car la victime du dommage a toujours le droit, à tout le moins, à une indemnité, au prix de la perte subie, d'autre part, le remploi, n'étant pas la condition du droit à indemnité,

n'est pas soumis à la contrainte ni au contrôle de l'Etat, de sorte qu'elle aussi la liberté est sauve (1) ».

LU ET APPROUVÉ :

Le Président,

RENÉ JACQUELIN.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

(1) M. R. Jacquelin : *Le droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, p. 122.

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie	5
CHAPITRE PREMIER. — Aperçu historique.	7
CHAPITRE II. — La Notion juridique actuelle du Dommage de guerre	20
CHAPITRE III. — Le Caractère « certain » du Dommage de guerre.	25
CHAPITRE IV. — Le Caractère « matériel »	35
CHAPITRE V. — Le Caractère « direct ».	42
CHAPITRE VI. — Le « Fait de la guerre ». — Faits de guerre et faits de la guerre	54
CHAPITRE VII. — Indications des conditions de personnes, de temps et de lieu.	69
CHAPITRE VIII. — L'Aspect social du Dommage de guerre. — La Question du « droit nouveau »	75

